COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO E A INOVAÇÃO NO CONTROLE INTERNO: PROGRAMAS DE INTEGRIDADE COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO DE CONFLITOS E ANTICORRUPÇÃO¹

Carolina Esperancini Colmanetti

Resumo: A Administração Pública tem o dever de atuar com ética, transparência e eficiência, mas a incidência de irregularidades e conflitos entre agentes públicos permanece como um desafio que compromete a confiança nas instituições e a credibilidade dos serviços públicos. Este trabalho investiga se a implantação de programas públicos de *compliance* – experiência importada do setor privado – promove eficácia como medida anticorrupção e de prevenção de conflitos intrainstitucionais. Parte-se da hipótese de que o *compliance*, ao orientar o comportamento dos agentes públicos, é ferramenta de controle interno eficaz para a gestão pública, definindo padrões dialógicos de moralidade administrativa, de modo a prevenir conflitos. O marco teórico é definido pelas ideias de Perez Filho (2019), o qual argumenta que a corrupção tem causas multifatoriais que podem ser mitigadas por um programa de *compliance* eficaz, ampliando o controle de gestão para além da mera legalidade dos atos administrativos. A metodologia utilizada no presente artigo trata-se de pesquisa bibliográfica, exploratória, interdisciplinar, valendo-se da coleta de dados primários e qualitativos. Por fim, falta de dados dificulta a avaliação do impacto do *compliance*, mas sua premissa como ferramenta de controle interno é promissora, necessitando de mais investigação e transparência.

Palavras-chave: *Compliance*; controle interno; moralidade administrativa; gestão de conflitos; políticas públicas anticorrupção.

Abstract: The Public Administration has a duty to act ethically, transparently and efficiently, but the incidence of irregularities and conflicts between public agents remains a challenge that compromises trust in institutions and the credibility of public service. This paper investigates whether the implementation of public *compliance* programs – an experience imported from the private sector – promotes effectiveness as an anti-corruption measure and prevention of intra-institutional conflicts. It is based on the hypothesis that compliance, by guiding the behavior of public agents, is an effective internal control tool for public management, defining dialogical standards of administrative morality, in order to prevent conflicts. The theoretical framework is defined by the ideas of Perez Filho (2019), who argues that corruption has multifactorial causes that can be mitigated by an effective compliance program, expanding management control beyond the mere legality of administrative acts. Finally, the methodology used in this article is a bibliographic, exploratory, interdisciplinary research, using the collection of primary and qualitative data.

Keywords: Compliance; internal control; administrative morality; conflict management; anti-corruption public policies.

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, curso de Direito, da Universidade Federal de Juiz de Fora, *campus* Governador Valadares, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharelado em Direito, sob a orientação do professor Pós-doutor Eder Marques de Azevedo.

1 Introdução

A Administração Pública, como expressão do poder estatal capaz de materializar o interesse público, tem o dever de agir com ética, transparência e eficiência. A corrupção e a presença de conflitos entre os agentes públicos, no entanto, continuam a ser um desafio presente nas diversas instituições públicas, minando a confiança da sociedade, além de comprometer a qualidade no ambiente de trabalho e, conseqüentemente, dos próprios serviços públicos.

O presente trabalho tem como escopo investigar a implementação de programas de *compliance*. O problema de pesquisa aventado busca responder ao questionamento se a instituição de programas de integridade que visam atuar na prevenção de risco na gestão pública pode ser lida como medida eficaz de controle interno, servindo como instrumento de combate à corrupção no âmbito da Administração Pública, dirimindo, também, seus conflitos.

Em resposta a esta indagação, sustenta-se como hipótese a premissa de que a instituição do *compliance*, como programa de integridade, é ferramenta eficaz para o aprimoramento da gestão pública, garantindo a transparência e a moralidade ao passo que também é útil à prevenção de conflitos. Ao controlar condutas e nortear os colaboradores para que a legislação seja cumprida reverbera na efetividade do controle interno da Administração Pública.

Como marco teórico se sustenta os argumentos defendidos por Perez Filho, o qual afirma que:

O problema da corrupção tem sua causa em diversos fatores que poderiam ser mitigados por intermédio de um programa de *compliance* eficaz. É a ideia de um controle de gestão para além de se auferir a mera legalidade dos atos emanados da Administração Pública. (PEREZ FILHO, 2019, p. 87-88)

Para tanto, adotou-se como metodologia a pesquisa exploratória, bibliográfica e interdisciplinar (envolvendo a interface entre o Direito Administrativo e a Filosofia), valendo-se do emprego de manuais, doutrina especializada, artigos científicos, sítios eletrônicos, revistas, legislações e jurisprudência.

O presente trabalho aborda a temática da corrupção no Brasil, descrevendo o cenário de falta de transparência e eticidade no setor público e a necessidade de mecanismos de controle interno eficazes. A pesquisa se divide em três tópicos principais. O primeiro deles analisa o contexto da corrupção no país, apontando os percalços da moralidade na Administração Pública e a necessidade de instrumentos que promovam o controle interno para garantir a

moralidade administrativa e o direito à boa administração. O segundo tópico discute a existência de conceitos indeterminados na Lei nº 8.112/90 no que se refere à falta de clareza quanto às condutas vedadas e suas respectivas sanções, demonstrando que a complexidade das práticas corruptivas exige mecanismos de controle interno mais robustos e adaptados a cada órgão e entidade. Por fim, o derradeiro tópico apresenta o *compliance* como ferramenta para mitigar conflitos interpessoais e práticas corruptas, reverberando na implementação do instituto na seara administrativa, apontando-se como uma nova tendência.

2 O controle interno da moralidade administrativa: transparência, eticidade e prevenção como componentes do direito à boa administração

A corrupção é um obstáculo global ao desenvolvimento, afetando diversos setores da sociedade. No Brasil, o histórico de corrupção gerou, ao longo do tempo, uma verdadeira crise de credibilidade no setor público. O “Índice de Percepção da Corrupção de 2024”, relatório publicado pela Transparência Internacional, revelou que o Brasil caiu para a 107ª posição entre 180 países, o que ainda coloca o país longe de uma posição de credibilidade face a suas instituições públicas, mesmo sendo de aspirações democráticas. Para combater a corrupção, o legislador criou normas como a Lei n. 8.112/90, que impõe deveres e proibições aos servidores públicos, na tentativa de, no mínimo, mitigar esse imbróglio. No entanto, essas ações não têm sido suficientes, pois a tentativa de prever expressamente em lei casos de corrupção enfrenta dificuldades devido às particularidades de cada órgão ou entidade pública.

As normas que descrevem atos corruptos variam conforme o serviço prestado, a área de atuação, a região, dentre outras variáveis. Por exemplo, um professor que conceda acesso privilegiado a projetos de pesquisa ou recursos acadêmicos para determinados alunos, não com base no mérito, mas por amizade, afinidade ou interesse pessoal, no âmbito de uma universidade pública, pode ser considerado prática atentatória à eticidade neste ambiente. Contudo, não guarda relação com o comportamento vedado a um servidor público do INSS. Outro exemplo a se notar seria a ação de colaborar com médicos ou peritos para emitir laudos médicos falsos, a fim de conceder benefícios de incapacidade a indivíduos que não estão realmente incapacitados para o trabalho. Apesar de ambos os casos exemplificados representarem condutas lesivas à Administração Pública, cada hipótese arrolada necessita de ações de prevenção personalizadas em razão de suas peculiaridades.

Visando conferir eticidade a essas relações surge a necessidade do estabelecimento de mecanismos que atentem para essas questões no âmbito interno da própria Administração. Assim, é necessário estabelecer mecanismos de controle interno para garantir ética nas

relações organizacionais, considerando que, como apontou Montesquieu² (2000), o poder tende ao abuso sem limites. O art. 74 da Constituição Federal exige que os Poderes mantenham um sistema integrado de controle interno, mas não define o conceito. Para Guerra (2015), essa ausência de definição gera imprecisão jurídica, pois embora indique finalidades, não especifica as características do sistema³.

Di Pietro, Almeida e Carvalho Filho (2022) caracterizam controle interno como aquele realizado por órgãos dentro do mesmo Poder, no que tange às ações administrativas realizadas dentro de sua própria esfera. Um exemplo disso é o poder de fiscalização de um Ministério sobre um de seus departamentos. Da mesma forma, o controle interno também se aplica ao monitoramento realizado pela Presidência e pela Corregedoria da Câmara dos Deputados sobre os órgãos administrativos que fazem parte da Casa. Disso se pode depreender que o controle interno decorre do exercício da própria autotutela da Administração, podendo assumir, inclusive, o caráter preventivo.

Carvalho Filho (2022), por sua vez, reconhece o controle interno como derivado do poder hierárquico presente na estrutura administrativa das entidades públicas. Considerando que a estrutura organiza diferentes níveis de competência, cada órgão posicionado em um nível superior tem a responsabilidade de fiscalizar os órgãos situados em níveis inferiores na hierarquia. O sistema hierárquico gera esse efeito de controle, sendo uma característica dos diferentes graus de competência administrativa.

O retrocitado autor segue definindo a finalidade desse tipo de controle, tendo como objetivo o interesse público, que se reflete nos desejos e necessidades da sociedade, bem como na busca pelo bem-estar da coletividade. A garantia dos direitos e poderes da coletividade e do Poder Público depende da implementação de ações de controle, uma vez que essas ações obrigam todos a atuar conforme parâmetros previamente estabelecidos, prevenindo tentativas de violação e, conseqüentemente, resguardando as garantias asseguradas pela ordem jurídica. De igual modo, ações de controle, no âmbito interno administrativo, não se limitam apenas à averiguação da legalidade na realização de atos homologatórios ou anulatórios, ou da análise de presença de interesse público ao verificar cabimento de revogação de atos administrativos. Também implica a checagem de aspectos valorativos e, portanto, da efetividade da ética e moralidade na Administração Pública, tanto

²Montesquieu assim enunciou: "É uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele; ele vai até onde encontra limites. Quem o diria! A própria virtude tem necessidade de limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder." (MONTESQUIEU, 2000, p. 163).

³ Nas palavras de Evandro Martins Guerra: "O constituinte originário de 1988, embora tenha realçado e fundamentado a sua existência, não propiciou elementos para a confecção de um molde à brasileira, apenas deixou assentadas as finalidades do controle interno" (GUERRA, 2005, p. 262).

na relação vertical ou horizontal entre os agentes públicos, quanto na relação entre estes e a própria Administração em si.

Com efeito, é importante definir as condutas a serem observadas e os parâmetros para considerá-las violadoras ou condizentes com a moralidade administrativa, o que nos leva à melhor compreensão acerca do conteúdo desse mesmo princípio. Afinal, ele é uma das normas jurídicas mais desafiadores para a doutrina em termos de definição e de sua compreensão. Segundo Freire (2023), isso se deve, principalmente, porque o termo "moral" é ambíguo, podendo referir-se tanto a um conjunto de normas quanto à teoria que aborda essas normas e fatos morais, frequentemente denominada "ética".

O princípio da moralidade, definido por Hauriou (1929) como normas de conduta no âmbito interno da Administração, fundamentou a noção de desvio de finalidade no Conselho de Estado da França. Essa ideia permitiu maior controle sobre atos administrativos discricionários, em uma época em que a legalidade era mais restrita, limitando questionamentos apenas a violações explícitas da lei⁴. Considerava-se um excesso extrapolar os limites do controle de legalidade para argumentar desvio ou excesso de poder, já que tal abordagem poderia ser vista como um abuso do conceito de violação da lei.

Com a evolução do conceito de moralidade administrativa, passou-se a exigir que os atos administrativos, mesmo os decorrentes de competência discricionária, estivessem alinhados não apenas à letra da lei, mas também à sua finalidade e ao seu espírito. Passa-se à análise da conceituação contemporânea do termo:

Quadro 1: Moralidade administrativa segundo a doutrina administrativista

Autor	Conceito
MEIRELLES (2012, p. 90)	“o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.”

⁴ Importante analisar o princípio da legalidade em suas duas dimensões, de acordo com o enunciado por DI PIETRO (2022), de um lado têm-se a limitação da atuação dos agentes públicos pautados apenas pela lei, legalidade em sentido estrito, e de outro, a limitação dos valores e princípios consagrados nos valores e princípios presentes na Constituição, legalidade em sentido amplo.

<p>CARVALHOSA (2014, [recurso on-line])</p>	<p>"O princípio da moralidade administrativa funda-se na conduta proba do agente público no exercício de suas atribuições e funções e também fora delas em razão da dignidade e decoro pessoal que deve preservar, como integrante dos quadros do Poder Público."</p>
<p>OSÓRIO (2022, [recurso on-line])</p>	<p>"A moralidade administrativa é algo mais específico e funcionalmente distinto que a moralidade dos homens públicos, já o dissemos à exaustão. Anote-se que a moral administrativa é considerada, pela doutrina, fonte do dever de probidade administrativa, que se encontra no art. 37, § 4.º, da CF , porque se trata – esse dever – de uma espécie de moralidade."</p>
<p>DI PIETRO (2022, p. 269)</p>	<p>"[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. É evidente que, a partir do momento em que o desvio de poder foi considerado como ato ilegal e não apenas imoral, a moralidade administrativa teve seu campo reduzido; o que não impede, diante do direito positivo brasileiro, o reconhecimento de sua existência como princípio autônomo"</p>
<p>BANDEIRA DE MELLO (2014, p. 123-124)</p>	<p>"[...] A administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição [...] Quanto a nós, também entendo que não é qualquer ofensa à moral social que considerará idônea para dizer-se ofensiva ao princípio da moralidade administrativa, entendemos que este será havido como transgredido quando houver violação de uma norma moral social que traga consigo menosprezo a um bem juridicamente valorado. Significa, portanto, um reforço ao princípio da legalidade, dando-lhe um âmbito mais compreensivo do que normalmente teria"</p>
<p>CARVALHO FILHO (2017, p. 22)</p>	<p>"O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto e desonesto [...] O que pretendeu o Constituinte foi exatamente coibir essa imoralidade no âmbito da Administração. Pensamos, todavia, que somente quando os administradores estiverem realmente imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado. Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos da função administrativa".</p>

Fonte: Autoria própria, Manuais de Direito Administrativo, 2024

Com base nos conceitos apresentados, é possível concluir que o princípio da moralidade administrativa possui íntima relação com o conceito de probidade. Na lição de Figueiredo (2009), probidade é espécie do gênero moralidade administrativa e impõe aos

agentes públicos uma conduta pautada não apenas no cumprimento das normas, mas também na ética e transparência. Essa moralidade, funcionalmente distinta da moral individual, torna-se um imperativo para preservar a confiança da sociedade na Administração Pública e constitui a base do dever de probidade administrativa, consagrado no artigo 37, § 4.º, da Constituição Federal.

Para compreender ações contrárias à ética na Administração Pública, portanto, imorais, analisam-se entendimentos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema. No Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 541050/RS, julgado em 24/04/2023, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça concluiu que um inspetor de polícia, ao receber R\$ 5.000,00 para não lavrar flagrante, cometeu ato atentatório à moralidade administrativa. Segundo o STJ, a conduta violou o dever de probidade e os princípios da Administração Pública, evidenciando abuso de poder, na modalidade de desvio de finalidade. Em caso análogo, na Supressão de Segurança nº 5594/PI, julgado em 03/11/2022, o pleno do Superior Tribunal Federal reconheceu a ofensa ao princípio da moralidade administrativa na nomeação do cônjuge do ex-titular de uma serventia cartorária para função de substituto interino.

A moralidade administrativa, portanto, exige padrões éticos que previnam conflitos de interesse e proíbam o uso da função pública para fins pessoais, fortalecendo a confiança na imparcialidade das instituições. Segundo Gadamer (1960), a ética não é fixa ou universal, mas construída em contextos históricos e sociais por meio do diálogo e da interpretação. Ele rejeita regras morais rígidas, defendendo uma moralidade dinâmica, baseada no entendimento mútuo e nas relações humanas. Da mesma forma, a moralidade administrativa requer avaliação dos atos praticados pelos agentes públicos, para além da literalidade da lei, considerando o espírito da norma e adaptando-se às necessidades sociais e aos valores públicos.

Nesse sentido, surgiu o conceito de "direito à boa administração" ou "direito ao bom governo" o qual descreve a promoção de um ambiente ético na Administração Pública. Esse direito foi originalmente consagrado na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, em 2000, cujo artigo 41 estabelece:

Artigo 41º - Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos

seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.⁴ Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua. (UNIÃO EUROPEIA, Carta de Direitos Fundamentais, 2000, recurso on[line]).

Freitas (2014) define o direito à boa administração como a garantia de uma gestão transparente, com informações claras sobre orçamento e decisões, isto é, a boa administração está diretamente atrelada ao cumprimento da moralidade administrativa. Tal direito fundamental amplia a definição da Carta de Direitos Fundamentais Europeia, incorporando a promoção da sustentabilidade e priorizando benefícios ambientais, sociais e econômicos. Ainda segundo Freitas (2014), o conteúdo do direito à boa administração também importa com a dialogicidade, com o cumprimento das garantias do contraditório e da ampla defesa e com decisões efetivamente transparentes, respeitando o devido processo e a imparcialidade. Também aborda a probidade pública, separando moral individual e interesse público, e elenca a legalidade temperada, que questiona normas que apesar da observância estrita à lei são incompatíveis com os princípios constitucionais. Por fim, defende uma administração preventiva para evitar condutas antiéticas.

No Brasil, o direito à boa administração não é explicitamente mencionado na Constituição, mas, segundo Hachem (2014), está implícito no parágrafo segundo do artigo 5º, alinhando-se aos princípios da Administração Pública contidos no art. 37 da CRFB/88. Embora a discussão sobre esse direito ainda seja incipiente, o Supremo Tribunal Federal já fez referência a ele em importante julgamento. Trata-se, também, de um direito fundamental por derivação, cujo conteúdo é extraído de um conjunto de direitos e garantias constitucionais.

Na ADI nº 7331, julgada em 09/05/2024, o STF vinculou o direito à boa administração à necessidade de normas que garantam eficiência, moralidade e transparência nas estatais. Utilizou, para tanto, do diploma normativo da Lei n. 13.303/2016, a qual, ao restringir nomeações políticas para cargos de direção, busca assegurar uma gestão técnica, sem interferências partidárias, fortalecendo a governança, combatendo a corrupção e promovendo uma administração pública ética, alinhada aos princípios constitucionais.

O direito à boa administração, portanto, depende de uma prática ética que transcenda o cumprimento mecânico das normas, incorporando a interpretação hermenêutica e o diálogo com as necessidades concretas da sociedade, conforme a perspectiva de Gadamer (1960). Nesse contexto, o controle interno surge como um conjunto de instrumentos práticos essenciais para se assegurar que princípios éticos e legais sejam efetivamente respeitados,

prevenindo desvios que comprometam a moralidade, a transparência e o interesse público, de modo a prejudicar o exercício do direito à boa administração.

3 Deveres e proibições como conceitos indeterminados na Lei 8.112/90: o substrato à instituição do *compliance* na Administração Pública

Conforme enunciado por Rodrigues (2020) a Lei nº 8.112, de 1990, estabelece o regime jurídico dos servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas, além de servir de modelo para as leis estaduais e municipais que regulamentam os regimes jurídicos dos servidores públicos em seus respectivos entes federativos. Essa legislação define os deveres que visam garantir a adequada execução dos serviços públicos no art. 116, bem como as proibições destinadas a preservar a integridade dos serviços prestados e evitar abusos de poder no artigo 117. Contudo, embora as condutas estejam especificadas na lei, muitas delas apresentam alto grau de subjetividade, o que resulta em conceitos indeterminados. Isso pode ocasionar interpretações arbitrárias e aplicação desigual da norma.

Xavier (2014) ao comentar os conceitos utilizados por Saussure (1916) na obra deste, “Curso de Linguística Geral”, define o que seria signo, significante e significado. Para este, a unidade básica da língua é o signo linguístico, uma entidade formada por duas faces indissociáveis: o significante e o significado. O significante é a forma material do signo, seja ela sonora ou gráfica, enquanto o significado é o conceito mental a ele associado. A relação entre ambos é arbitrária e convencional, ou seja, não há uma conexão natural entre a forma de uma palavra e o conceito que ela representa. Essa relação é estabelecida socialmente e aprendida ao longo da vida. Além disso, Saussure destaca a natureza dinâmica do signo linguístico: o significado de uma palavra não é fixo, mas sim sujeito a mudanças e variações de acordo com o contexto em que é empregada. Essa perspectiva ajuda a compreender que a linguagem é um fenômeno social e cultural, em constante construção e transformação⁵.

Wittgenstein (2005) na obra “Investigações filosóficas”, postula que as palavras não possuem um significado fixo, sendo o seu entendimento condicionado pelo contexto em que são empregadas. O autor desenvolve o conceito de “jogos de linguagem”⁶, no qual palavras e

⁵“Por exemplo, o conceito de Sol não está ligado nem com o som da sua sequência de letras e nem com a imagem acústica (significante), pois esse mesmo conceito pode ser representado, em outros idiomas, com outros significantes, tais como Sun (inglês), Soleil (francês) ou Sonne (alemão) (MACULAN, 2015, p. 90).

⁶ “Diante disso, é preciso ter claro que o conceito de jogos de linguagem torna-se imprescindível e instância primeira para a organização destas atividades realizadas através da linguagem e, conseqüentemente, para sua execução. As confusões que surgem como, por exemplo, atribuir significado ao portador do nome, não distinguir que existem jogos de linguagem diferentes e tratá-los uniformemente, ou mesmo não distinguir os papéis que as palavras assumem na linguagem e etc., devem-se ao fato de não se levar em conta que as palavras podem ser usadas de vários modos, com aplicações e usos distintos.” (PABLOS, 2013, p. 32)

expressões adquirem significados distintos conforme o contexto de uso, e a compreensão de um conceito está intimamente relacionada à forma como é aplicado nas diferentes práticas sociais. Conforme explicado por Bax, Câmara e Zaidan (2018, p. 99), Wittgenstein define a linguagem como:

Assim, a linguagem é uma prática social e o significado de um termo é estabelecido à medida que seu emprego passa a ser controlado por regras públicas que garantem sua correção. Gracioso e Saldanha (2011, p. 67) esclarecem que “sua fiação se desenvolve e é desenvolvida considerando que o significado das palavras não é descritivo nem figurativo, e sim uma construção prática”. Em Investigações Filosóficas, Wittgenstein apresenta a linguagem como uma atividade que tem suas raízes nas aspirações humanas e no contexto social, deixando de ser considerada apenas como um veículo de informações. (ZAIDAN *et al*, 2018, p. 99)

Na Lei nº 8.112/90 há uma série de palavras e expressões cujo significado se caracteriza pela indeterminação, permitindo múltiplas interpretações e aplicações, dependendo do contexto em que são utilizadas.

Baracho (1999, p. 1) assim enuncia sobre o que se entende por conceitos jurídicos indeterminados:

Com a teoria dos conceitos jurídicos indeterminados, a lei estabelece uma esfera de realidade cujos limites não aparecem bem precisos em sua enunciação, apesar de pretender um pressuposto concreto. A lei não determina com exatidão os limites destes conceitos, desde que se trata de definições que não admitem uma quantificação ou determinação rigorosa. (BARACHO, 1999, p. 1)

Sendo assim, é plausível analisar a categorização dos conceitos presentes no art. 116, com base no critério que distingue conceitos indeterminados de conceitos determinados, no que se refere aos deveres estabelecidos pela referida legislação.

Quadro 2: Deveres contidos no art. 116 da Lei 8.112/90 e a categorização em conceito aberto/indeterminado e conceito fechado/determinado

DEVER	CATEGORIA	EXPLICAÇÃO
Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo	Conceito indeterminado	É um conceito indeterminado porque, embora exija comportamento ético e responsável, não define claramente o que constitui "zelo" e "dedicação" em todas as situações.
Ser leal às instituições a que servir	Conceito indeterminado	A lealdade é um conceito subjetivo, baseado em valores éticos e morais que variam conforme a interpretação de quem aplica a

		norma.
Observar as normas legais e regulamentares	Conceito determinado	A observância das normas é objetiva, pois implica seguir regras claras e estabelecidas.
Cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais	Conceito determinado	A norma é clara ao exigir o cumprimento de ordens, exceto quando estas forem ilegais, com critérios objetivos para sua aplicação.
Atender com presteza ao público	Conceito indeterminado	O termo não define claramente o tempo, a atitude ou a qualidade do atendimento, permitindo interpretações variadas sobre o que é um atendimento adequado.
Levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades	Conceito indeterminado	A identificação de "irregularidades" pode ser subjetiva e dependente do julgamento do servidor sobre a situação.
Zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público	Conceito determinado	A expressão em si define claramente a responsabilidade de evitar desperdícios e garantir a manutenção adequada do patrimônio
Guardar sigilo sobre assunto da repartição	Conceito determinado	O dever de manter sigilo é objetivo, indicando uma obrigação de não divulgar informações confidenciais.
Manter conduta compatível com a moralidade administrativa	Conceito indeterminado	A "moralidade administrativa" é um conceito aberto e pode variar conforme os valores sociais e culturais de cada época e contexto.
Ser assíduo e pontual ao serviço	Conceito determinado	O dever de assiduidade e pontualidade é claro, com padrões objetivos para a frequência e horário de trabalho.
Tratar com urbanidade as pessoas	Conceito indeterminado	O termo "urbanidade" é relativo, podendo ser interpretado de formas distintas dependendo do contexto.
Representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder	Conceito indeterminado	A interpretação do que constitui "ilegalidade", "omissão" ou "abuso de poder" pode ter um certo grau de indeterminação, pois depende do contexto jurídico e da análise concreta de cada caso. O abuso de poder, por exemplo, pode se manifestar de diversas formas (excesso de poder, desvio de finalidade) e sua identificação exige interpretação e avaliação pela autoridade competente.

Nesse contexto, também se torna pertinente uma análise classificatória dos conceitos presentes no art. 117, com o objetivo de distinguir aqueles que apresentam um caráter indeterminado daqueles que possuem um caráter determinado, no âmbito das proibições nele previstas.

Quadro 3: Proibições contidas no art. 117 da Lei 8.112/90 e a categorização em conceito indeterminado e conceito determinado

PROIBIÇÃO	CATEGORIA	CLASSIFICAÇÃO
Ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato.	Conceito determinado	Não há margem para interpretações subjetivas, uma vez que a norma é explícita ao estabelecer que qualquer ausência não autorizada, ou seja, sem a devida permissão do superior hierárquico, constitui um comportamento inadequado. A autoridade do chefe imediato para conceder essa autorização também é uma condição definida, estabelecendo uma relação de responsabilidade clara.
Retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição	Conceito determinado	A autoridade competente é claramente identificada como aquela que tem a responsabilidade de autorizar a retirada de documentos ou objetos. A ausência dessa autorização prévia caracteriza a infração. A norma, portanto, é objetiva e não permite interpretações vagas, tornando o conceito determinado.
Recusar fé a documentos públicos	Conceito determinado	A norma especifica exatamente o que é proibido (recusar fé) e a que tipo de documento se aplica (documentos públicos), tornando o conceito determinado , sem ambiguidade ou necessidade de interpretação adicional.
Opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço	Conceito determinado	Não há ambiguidade quanto ao tipo de resistência (injustificada) ou aos processos e serviços que devem ser realizados (documentos, processos e serviços administrativos). A clareza na definição da ação proibida e nas condições para que seja considerada infração torna esse conceito determinado .
Promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição.	Conceito indeterminado	A norma não detalha explicitamente o que constitui uma "manifestação de apreço ou despreço" que deve ser evitada. Pode-se

		interpretar essa manifestação como um comentário verbal, comportamento, atitude ou até uma reação física, deixando a norma aberta à subjetividade.
Cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado."	Conceito determinado	A norma específica de maneira objetiva que é proibido permitir ou autorizar que uma pessoa estranha à repartição (ou seja, que não faz parte da administração pública ou da equipe interna) realize atividades ou atribuições dentro do órgão.
Coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político.	Conceito determinado	A norma específica claramente as condutas vedadas, que são coagir ou aliciar. Estes termos têm significados bem definidos no contexto jurídico e administrativo: coagir significa forçar ou pressionar alguém a agir de determinada maneira, enquanto aliciar envolve tentar convencer ou persuadir alguém a fazer algo, muitas vezes com argumentos que não são completamente voluntários ou livres.
Manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil.	Conceito determinado	Ao reunir as condições específicas (quem não pode ser subordinado, o tipo de relação familiar e a função restrita), o conceito fica bem determinado, sem margem para interpretações subjetivas ou ambiguidades.
Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública	Conceito indeterminado	Embora a ideia de usar o cargo para benefício próprio seja clara, a interpretação do que constitui "dignidade da função pública" pode variar conforme o contexto e a perspectiva de quem avalia.
Participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário	Conceito determinado	A norma específica de forma objetiva o que é proibido: participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio. Isso deixa claro que um servidor público não pode se envolver diretamente na gestão ou operação desses tipos de entidades, o que é uma restrição bem definida. Exceções claras: A norma também esclarece quais são as exceções a essa proibição: o servidor pode ser acionista, cotista ou comanditário.
Atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios	Conceito determinado	A norma é clara sobre quem pode ser representado (parente até o segundo grau, cônjuge, companheiro) e em que circunstâncias (benefícios previdenciários ou

previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro		assistenciais). Não há margem para dúvida sobre quem se beneficia dessa permissão, nem sobre o tipo de benefício envolvido.
Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições	Conceito determinado	A definição de receber vantagem indevida em razão das funções é clara e objetiva.
Aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro.	Conceito determinado	Este conceito é direto e específico sobre o que é vedado, sem ambiguidades.
Praticar usura sob qualquer de suas formas	Conceito determinado	A usura refere-se à cobrança de juros excessivos, e a definição é clara.
Proceder de forma desidiosa	Conceito indeterminado	A expressão "desidiosa" (ou negligente) pode ser interpretada de diferentes maneiras, dependendo do contexto e da gravidade atribuída à negligência.
Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares.	Conceito determinado	O conceito é claro e direto, referindo-se ao uso impróprio de recursos públicos.
Cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias.	Conceito determinado	A definição é clara, especificando as situações em que é permitida a transferência de atribuições.
Exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho	Conceito determinado	A incompatibilidade de atividades com o cargo ou horário de trabalho é um conceito claro e verificável.
Recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado	Conceito determinado	A exigência de atualização cadastral é um procedimento específico, claro e verificável.

Fonte: Autoria própria, 2024

Inicialmente, a expedição de um decreto regulamentar⁷ pelo Presidente da República poderia ser concebida como uma solução plausível, funcionando como instrumento de

⁷ “Com muita frequência a lei contrai sua regulação a enunciar alguns princípios básicos, na que podem marcar sistematicamente as grandes linhas diretivas, deixando à Administração que, por meio de um regulamento, precise todo o casuísimo de desenvolvimento que pode exigir a situação ou a complexa atuação administrativa sobre ela. [...] por outra parte, o concurso das normas paralelas pode permitir a mais solene de ambas, a lei, uma concentração de princípios mais imune ao passar do tempo, em tanto que o casuísimo regulamentário pode ser objeto de adaptações constantes.” (ENTERRÍA; ERNÁNDEZ, 1990, p. 229)

interpretação autêntica para normas de caráter indeterminado⁸. Contudo, essa medida apresenta limitações substanciais. O decreto, ao se configurar como um comando abstrato, distorce a realidade prática das instituições, que, em sua atuação cotidiana, lidam com a indeterminação das normas e necessitam adaptá-las às especificidades dos casos concretos. Ao buscar positivar tais conteúdos, o decreto frequentemente contribui para acentuar a desconexão entre o texto normativo e as complexidades enfrentadas pelas instituições na aplicação da lei.

Ademais, o decreto, apesar de oferecer mais especificidade, mantém-se como um ato unilateral do Estado⁹, limitando o diálogo com os agentes públicos sobre a Lei nº 8.112/1990. Nesse sentido, o *compliance* surge como uma alternativa promissora, pois fomenta a participação ativa dos agentes envolvidos na construção e aplicação das normas. A adoção de práticas de *compliance* permite uma maior adaptação às realidades institucionais e promove a conformidade de forma contínua. Diante da complexidade das obrigações legais e regulamentares, essa abordagem colaborativa se demonstra mais eficaz para garantir o cumprimento das normas.

Souza (2022) comenta que o Regime Jurídico dos Servidores da União prevê a sindicância como um procedimento voltado para a apuração de infrações disciplinares, sendo caracterizada por uma investigação preliminar simplificada. Enquanto, o processo administrativo disciplinar (PAD) é aplicado às infrações mais graves. A sanção atribuída ao servidor varia conforme a gravidade da infração cometida. Contudo, a utilização de termos e expressões com significados indeterminados em certas disposições da Lei nº 8.112/90 favorece interpretações subjetivas, o que pode gerar inconsistências na aplicação das penalidades. Esse cenário pode resultar na imposição desigual de punições ou, em alguns casos, até mesmo na absolvição de servidores, mesmo quando existem evidências de infração.

Nesse contexto, o *compliance* se configura como uma ferramenta essencial para a Administração Pública, uma vez que facilita a criação de um ambiente mais transparente e responsável. Segundo Carneiro e Santos Junior (2018), o termo "*compliance*" deriva do verbo inglês "*to comply*", que significa cumprir as exigências legais e regulatórias internas das organizações. Trata-se de um sistema de controle que visa assegurar que a instituição opere de maneira ética e transparente, minimizando riscos de sanções, litígios e danos à sua reputação.

⁸ “Os regulamentos, embora não integrem o rol do artigo 59 da Constituição Federal, são atos de caráter eminentemente normativo e, conseqüentemente, semelhantes à lei em seu aspecto material. Por sua vez, regulam um número imprevisível de situações, e revestem-se das características de abstração e generalidade, qualidades próprias das leis.” (CARVALHO, 2002, p. 1)

⁹ “O regulamento é ato próprio do Chefe do Poder Executivo”. (CARVALHO, 2002, p. 2) |

Embora os termos "*compliance*" e "integridade" sejam frequentemente utilizados de forma intercambiável, é crucial compreender as diferenças conceituais entre ambos.

De acordo com Almeida, Nohara e Júnior (2021), o termo "*compliance*" possui um escopo mais amplo, englobando a conformidade com um conjunto de normas legais e organizacionais que orientam as decisões com base nos riscos identificados. Já a 'integridade' é um subcampo do *compliance*, focado especificamente na prevenção e no combate à fraude e à corrupção. Tanto o *compliance* quanto os programas de integridade podem ser vistos como mecanismos de controle interno, com a finalidade de identificar irregularidades e implementar ações corretivas de maneira eficaz e oportuna.

Entre as ferramentas fundamentais para a implementação desses sistemas, destaca-se a elaboração de um Código de Ética e Conduta, o qual define os comportamentos considerados como atos de corrupção e as penalidades administrativas correspondentes, as quais devem ser proporcionais à gravidade do risco ou dano causado à Administração Pública. Além disso, é essencial a realização de treinamentos contínuos e a comunicação eficaz das normas estabelecidas, garantindo que todos os envolvidos compreendam e adotem as diretrizes propostas. Nesse contexto, conforme as orientações da ABNT NBR ISO 37001 – Sistemas de Gestão Antissuborno: requisitos com orientações para uso¹⁰, é crucial que o treinamento seja contínuo, começando desde a admissão de novos colaboradores.

Fonseca (2015) analisa o caso envolvendo uma das primeiras empresas a instituir *compliance*. A Siemens AG, uma das líderes globais no setor de tecnologia e engenharia, esteve envolvida em um dos maiores escândalos de corrupção corporativa da década de 2000. Entre 2001 e 2007, a empresa foi acusada de subornar autoridades públicas e privadas para garantir contratos lucrativos em vários países, utilizando um sistema sistemático de pagamentos de propinas. A investigação das autoridades dos Estados Unidos e da Alemanha levou a Siemens a pagar uma multa de 1,6 bilhão de dólares, uma das maiores penalidades aplicadas a uma empresa na época. O escândalo causou um grave abalo na confiança pública, prejudicando a reputação da empresa.

Ainda segundo Fonseca (2015), em resposta à crise, a Siemens adotou medidas rigorosas para restaurar sua imagem e garantir a conformidade com as normas anticorrupção.

¹⁰“Investigando e lidando com suborno - A organização deve implementar procedimentos que: a) requeiram uma avaliação e, onde apropriado, investigação de qualquer suborno, ou violação da política antissuborno ou do sistema de gestão antissuborno, que seja relatado, detectado ou razoavelmente suspeito; b) requeiram ação apropriada no caso em que a investigação revele qualquer suborno, ou violação da política antissuborno ou do sistema de gestão antissuborno; c) deem poder e capacidade aos investigadores; d) requeiram cooperação na investigação por pessoal pertinente; e) requeiram que a situação e os resultados da investigação sejam relatados para a função de compliance antissuborno e para outras funções de compliance, como apropriados; f) requeiram que a investigação seja conduzida de forma confidencial e que os resultados da investigação sejam confidenciais.” (ABNT, 2019, p. 7.)

A principal ação foi a implementação de um robusto programa de *compliance*, com a reformulação de seu Código de Conduta, que enfatizava valores como integridade, responsabilidade e transparência. A empresa também criou uma Política Anticorrupção, além de uma Divisão de *Compliance* Independente, com a autonomia necessária para monitorar e auditar as práticas empresariais sem interferências externas.

A autoria finaliza analisando que a Siemens também investiu no treinamento contínuo de seus funcionários, implementando programas globais obrigatórios para garantir o cumprimento das novas políticas. Adicionalmente, foi criado um sistema de denúncias anônimas, juntamente com um mecanismo de monitoramento contínuo das operações da empresa para detectar e corrigir comportamentos suspeitos. A realização de auditorias internas mais frequentes e rigorosas e a revisão dos processos de *due diligence*¹¹, também foram fundamentais para garantir a conformidade com as leis anticorrupção e princípios éticos.

No Brasil, a discussão sobre *compliance* iniciou-se no setor privado, com destaque para a Lei nº 10.303/2001, que alterou a Lei nº 6.404/76 (Lei das Sociedades por Ações). Embora o termo "*compliance*" não fosse explicitamente mencionado, a alteração introduziu normas que buscavam assegurar a transparência, equidade e responsabilidade nas sociedades por ações, especialmente no que tange à proteção dos direitos dos acionistas minoritários, garantindo a consideração de suas opiniões e interesses.

A implementação do programa de *compliance* efetivo emerge como uma ferramenta crucial para a diminuição de demandas judiciais no âmbito corporativo. Ao promover uma análise minuciosa das particularidades da empresa, o *compliance* possibilita a identificação e correção de irregularidades por meio de códigos de conduta, normas contratuais e legais, fomentando um ambiente de trabalho íntegro e eficiente. A criação de canais de denúncia, aliada à transparência na divulgação de regulamentos e à fiscalização rigorosa, fortalece a prevenção de conflitos e a mitigação de riscos, evitando passivos trabalhistas, perdas financeiras e danos à reputação. Em última análise, o *compliance* não apenas reduz a probabilidade de ações judiciais, mas também contribui para a satisfação dos colaboradores e para o crescimento sustentável da organização. (SANTOS, 2022, p. 27-28)

O *compliance* da TV Globo desempenhou um papel crucial nos desligamentos de figuras públicas envolvidas em comportamentos inadequados. Um dos casos mais emblemáticos foi o de Marcius Melhem, ex-diretor do setor de humor da emissora, que foi

¹¹ Cassar, Pinheiro e Silva definem *due diligence* ou diligência prévia como “a fiscalização das atividades de representantes, fornecedores, distribuidores, terceirizados e outros parceiros.” (CASSAR; PINHEIRO; SILVA, 2024, p. 94).

demitido em 2020 após acusações de assédio sexual feitas por atrizes, incluindo Dani Calabresa. As acusações afirmavam que Melhem teria abusado de sua posição para assediar as vítimas, o que levou a uma investigação interna. Após a análise do departamento responsável por questões éticas, seu contrato foi rescindido. (COLABORAÇÃO PARA SPLASH., 2025 [recurso on-line]) Outro caso relevante foi o do ator José Mayer, também acusado de assédio por colegas de trabalho, o que resultou em sua demissão após a intervenção do setor de ética da empresa. (COLABORAÇÃO PARA SPLASH., 2025 [recurso on-line])

A Lei nº 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção, fortaleceu o incentivo à implementação de programas de *compliance* nas empresas do setor privado. CARNEIRO e SANTOS JUNIOR (2018, p. 92) explicam que o artigo 7º, inciso VIII, prevê que, ao aplicar sanções, o julgador deve considerar a existência de procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades. Segundo Vasconcelos (2022), o Decreto nº 8.420/15, substituído pelo Decreto nº 11.129/22, trouxe diversas novidades para a Lei Anticorrupção.

Entre as principais alterações, destacam-se a ampliação do rol de diligências investigativas, a revisão dos critérios para cálculo da multa e o reforço da importância dos programas de integridade. Essas mudanças visam tornar a responsabilização das empresas mais justa e eficaz, além de incentivar a adoção de medidas preventivas contra a corrupção.

Esses decretos estabeleceram que os programas de integridade nas pessoas jurídicas devem englobar mecanismos e procedimentos destinados a prevenir, detectar e corrigir fraudes e irregularidades, com foco em auditorias internas, canais de denúncia, aplicação de códigos de ética e conduta, e outras diretrizes. Também foram definidos critérios para a avaliação da efetividade desses programas, com ênfase na transparência. Exemplos de medidas exigidas incluem o registro contábil completo e preciso das transações realizadas pelas pessoas jurídicas, padrões de conduta e medidas disciplinares para casos de desobediência, e verificações em fusões, aquisições e reestruturações societárias para investigar possíveis irregularidades.

A Lei nº 13.303/16, comumente conhecida como a Lei das Estatais, aplica-se a empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, incluindo aquelas com monopólio ou prestação de serviços públicos. Ela exige a criação de estruturas de controle e gestão de riscos internos. O artigo 9º obriga a elaboração e divulgação de códigos de conduta e integridade, enquanto o artigo 18 atribui ao Conselho de Administração a responsabilidade de supervisionar os sistemas de gestão de riscos e controle interno. O objetivo é prevenir atos de corrupção nessas entidades.

Cassar, Pinheiro e Silva (2024, p. 57) destacam o dispositivo previsto na Lei nº 14.133/21, que regula o novo regime de licitações no Brasil, a qual previu no parágrafo 4º, do artigo 25, a exigência de que nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto deve constar no edital a obrigatoriedade da implementação de programas de integridade pelo licitante vencedor para contratos acima de 200 milhões de reais, com prazo de seis meses para a implementação¹². A presença desses programas passou a ser critério de desempate nas licitações, destacando a importância de práticas éticas e transparentes. A legislação também obriga a fiscalização dos contratados pela administração pública, verificando se possuem programas de integridade e um histórico sem atos lesivos. Essas medidas visam fortalecer o controle anticorrupção e assegurar maior conformidade nas contratações públicas. Essas mudanças legislativas indicam um movimento crescente no Brasil voltado à adoção de práticas de *compliance* no setor público e privado. O objetivo é combater a corrupção e promover a transparência, ética e responsabilidade nas relações empresariais e administrativas.

4 Políticas públicas de soluções conflituais e anticorrupção: a implementação do *compliance* como programa público de integridade

Segundo Seña Malem (2017), a definição de corrupção é complexa, uma vez que seu conceito ultrapassa o campo jurídico e não se restringe à Ciência do Direito, sendo amplamente abordado também nas Ciências Sociais e Políticas, sendo comumente utilizada para designar o exercício desviado do poder. O termo ‘corrupção’ é frequentemente empregado de forma genérica para se referir a processos de degradação ou degeneração, com ênfase, em muitos casos, no suborno ou na extorsão, como manifestações do exercício

¹²EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Representação de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.126/22. Programa de integridade das empresas contratadas pela administração pública local. **Competência suplementar do município para editar normas específicas em matéria de licitação. Adequação do montante exigido para a implementação de compliance à realidade econômica, financeira e orçamentária local.** Agravo não provido. 1. O agravante não tratou especificamente das razões de decidir adotadas na decisão ora agravada, motivo pelo qual se impõe a rejeição da pretensão recursal. Precedentes. 2. **Compete à União legislar sobre regras gerais de licitações e contratos (art. 22, inciso XXVI, da CF/88), havendo, no entanto, espaço para os municípios, enquanto entidades dotadas de autonomia e indispensáveis ao pacto federativo, suplementarem a legislação federal com o objetivo de adequá-la a especificidades de interesse local (art. 30, incisos I e II, da Carta Magna).** 3. A legislação local não disciplinou a matéria de forma contrária à norma geral federal. O diploma em comento, em verdade, legitimamente delimitou o montante exigido à implementação de compliance à realidade econômico-financeira do ente federado, atendendo, assim, ao interesse público e ao princípio constitucional da moralidade administrativa, mormente considerada a perspectiva de preservação do patrimônio público nas relações jurídicas entre poder público e particulares. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (BRASIL. STF. RE: 1410340 SP. Julgado em: 25 Set 2023)

distorcido do poder. Embora exista um consenso quanto à carga negativa associada ao termo, ainda não há um conceito universalmente aceito sobre o que exatamente caracteriza a corrupção.

Considerando a ausência de consenso sobre a definição do termo, busca-se, embora de maneira limitada, recorrer às definições propostas por organismos internacionais, com a intenção de oferecer maior clareza e delimitação do tema. A Transparência Internacional (2025) caracteriza a corrupção como: “o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado”, enquanto o Banco Mundial oferece uma definição restrita à esfera pública, descrevendo o fenômeno como: “o abuso de poder público para benefício privado” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 108).

A corrupção, portanto, no âmbito da Administração Pública não se restringe apenas à obtenção de vantagens econômicas que resultem em enriquecimento ilícito do gestor público. Trata-se, antes de tudo, de um conceito polissêmico, devido às diversas formas em que pode se manifestar. As práticas corruptivas abrangem uma série de ações desonestas, que podem incluir crimes contra a Administração Pública, cuja responsabilidade pode recair tanto sobre indivíduos — como os agentes públicos — quanto sobre a própria instituição que detém a confiança e a autoridade atribuídas por sua função hierárquica. O órgão ou servidor público que se submete à cultura da corrupção visa, essencialmente, à obtenção de benefícios ilegítimos ou ao abuso de poder, buscando, assim, ganhos pessoais à custa da integridade e da confiança públicas.

Segundo Carvalho Filho, o “abuso de poder é a conduta ilegítima do administrador, quando atua fora dos objetivos expressa ou implicitamente traçados na lei” (2020, p. 148). O autor esclarece que esse conceito se configura tanto pelo excesso de poder em que o agente atua fora dos limites de sua competência como pelo desvio de poder, em que o administrador, apesar de ter competência, pratica o ato se afastando do interesse público. As condutas corruptas praticadas no setor público sempre estão maculadas pelo desvio de finalidade, visto que buscam a satisfazer interesse privado e algumas vezes padecem também de vício na competência, caracterizando um excesso de poder.

A seguir estão discriminados alguns exemplos de condutas corruptas no âmbito da Administração Pública e a classificação levando-se em conta as espécies de abuso de poder.

Quadro 4: Exemplos de Condutas corruptas praticadas na Administração Pública e a categorização em excesso de poder e desvio de poder

Conduta corrupta	Classificação	Explicação
Um agente de fiscalização tributária aplica uma multa a um		Neste caso, o excesso de poder ocorre porque o agente de

contribuinte, mas, de acordo com a lei, a competência para isso é exclusiva de um auditor fiscal superior ou do chefe do departamento de fiscalização. O agente, movido por interesse pessoal, aplica a multa para extorquir dinheiro do contribuinte, que é obrigado a pagar para evitar mais problemas.	Excesso de poder e desvio de poder	fiscalização age além de sua competência, realizando um ato que deveria ser atribuição de um auditor fiscal ou chefe do departamento de fiscalização. Além disso, é também um desvio de poder, pois a motivação para o ato é a obtenção de vantagem indevida.
Um agente público desapropria um imóvel com a justificativa de construir uma escola, mas, na verdade, o objetivo é beneficiar um amigo ou parente, que adquire o terreno por um preço inferior ao de mercado.	Desvio de poder	A desapropriação é feita por motivos pessoais e não para atender a uma necessidade administrativa legítima.
Um secretário de estado nomeia um parente para um cargo público, mas a competência para essa nomeação é de outra autoridade, como o governador ou presidente da república. O secretário usa sua autoridade de forma ilegítima para favorecer um membro da família.	Excesso de poder e desvio de poder	O secretário de Estado não detém a competência para nomeação de agente público, sendo esta reservada ao presidente, por exemplo. Também houve desvio de finalidade ao usar de seu cargo público para favorecer familiares.
Político nomeia familiares para cargos públicos sem qualificação.	Desvio de poder	A nomeação é feita com o objetivo de beneficiar familiares, desviando a finalidade do processo de contratação, que deveria ser baseado no mérito e nas necessidades do serviço público.
Ministério da Saúde distribui medicamentos para fins eleitorais em período de campanha.	Desvio de poder	A distribuição de medicamentos, que deveria ser feita com base nas necessidades de saúde pública, é utilizada para obter votos, desviando a finalidade da política pública de saúde.

Fonte: Autoria própria, 2025

Ao mesmo tempo em que a Administração Pública padece por este tipo de problema, também enfrenta outro percalço extremamente prejudicial para a efetividade da boa governança: a existência de conflitos relacionais entre seus agentes, ou de ordem intrainstitucional, isto é, entre órgãos distintos. Segundo Yarn, o conflito pode ser entendido “(...) como um processo ou estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis.” (1999, p. 113)

O conflito e as disfunções ocorridas nas relações interorgânicas na Administração Pública podem gerar sérios prejuízos à eficiência e ao funcionamento do Estado. Quando diferentes órgãos e entidades públicas não se comunicam adequadamente ou entram em confronto por questões de competência ou objetivos conflitantes há um desgaste da autoridade e um desvio de esforços, resultando em duplicação de tarefas, atrasos e até mesmo em decisões contraditórias. A falta de coordenação pode levar à perda de recursos públicos e à execução inadequada de políticas públicas, prejudicando a entrega de serviços essenciais à sociedade.

Além disso, o ambiente de rivalidade e a ausência de um trabalho colaborativo entre as instituições pode enfraquecer a credibilidade da administração pública, causando desconfiança entre os cidadãos e comprometendo a eficácia das ações governamentais. Esses conflitos não só afetam a gestão pública, mas também criam um ambiente propício para abusos de poder e corrupção, quando as disputas se tornam oportunidades para interesses pessoais em detrimento do interesse coletivo.

Em face do exposto, torna-se necessário à Administração Pública implementar políticas públicas de combate à corrupção e que também possam, de algum modo, mitigar esses conflitos recorrentes. Neste sentido, Maria Paula Bucci entende as políticas públicas como:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39).

As políticas públicas se concretizam por meio de programas governamentais que visam atender necessidades sociais, tanto externas (usuários/beneficiários) quanto internas, focando na reestruturação da Administração Pública e no fortalecimento do controle interno. Nesse contexto, a adoção de programas de *compliance* é crucial para garantir a conformidade com normas legais e éticas, promovendo transparência, eficiência e responsabilidade nas ações governamentais.

No contexto da Administração Pública, *compliance* se refere à observância das leis e normas vigentes, bem como ao alinhamento com as políticas de gestão e os controles internos e externos. Sua proposta é garantir que a atuação da administração esteja em plena

conformidade com o ambiente regulatório e o arcabouço legal (CONTROLADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL, 2021).

A estrita observância dos princípios constitucionais na conduta dos agentes públicos exige um controle rigoroso de seus atos. Conforme Mastrodini e Vaz (2021), esse controle pode ser exercido pela própria Administração, que detém o dever de investigar e punir atos ilegais ou abusivos, em conformidade com normas estatutárias como a Lei nº 8.112/90. No entanto, a eficácia limitada desse controle interno evidencia a necessidade de soluções complementares. Nesse contexto, Mastrodini e Vaz (2021) destacam o *compliance* e a implementação de programas de integridade como alternativas promissoras. Esses programas transcendem a mera identificação de atividades propensas à corrupção, introduzindo mecanismos de gestão e mitigação de riscos, fortalecendo a integridade na Administração Pública e respondendo às expectativas da sociedade.

A implementação de programas de *compliance* na Administração Pública brasileira configura uma realidade crescente, exemplificada pela adoção de tais mecanismos em órgãos estaduais da Administração Pública Direta brasileira e por entidades públicas federais, como no caso do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Banco do Brasil. Contudo, a avaliação da efetividade desses programas no combate à corrupção e na resolução de conflitos interpessoais demanda investigações aprofundadas para se aferir níveis concretos de resultados, sendo o propósito, neste instante, apenas discriminar impressões percebidas para a leitura sobre a efetividade do instituto na seara publicista. O instituto do *compliance* se desdobra, assim, como uma tendência promissora para a Administração Pública, mas ainda em fase embrionária, não obstante o movimento em direção a uma gestão mais íntegra e transparente.

Em pesquisa desenvolvida por Ponçoni (2021) pautada na investigação de programas de *compliance* como tendência no setor público, foi possível identificar que a introdução do *compliance* na seara administrativa se trata realmente de uma nova tendência capaz de alcançar resultados positivos. A pesquisa empírica foi delimitada no âmbito estadual, abrangendo as 27 unidades federativas, com foco no Poder Executivo. A coleta de dados foi realizada junto às Controladorias-Gerais dos Estados, ou órgãos equivalentes, visando mapear a adoção de programas de *compliance* no setor público estadual brasileiro. Assim, a análise da implementação de programas de integridade no Poder Executivo Estadual se desenvolveu em etapas. Inicialmente, foi realizado um panorama da implantação desses programas por meio de consultas em bases de dados de sítios eletrônicos oficiais. Em seguida, o estudo empírico buscou na legislação dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, em quais exigem

compliance de empresas que transacionam com o Estado e quais possuem seus próprios sistemas de integridade.

Para aprofundar a análise, foi aplicado um questionário semiestruturado, para avaliar a maturidade da governança e a implementação dos programas de integridade nos estados. O questionário foi enviado aos órgãos de controle interno de todos os estados, com base em informações do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI).

Diante da falta de resposta, Ponçoni (2021, [recurso on-line]) realizou tentativas adicionais de coleta de dados, com o reenvio do questionário para e-mails alternativos e contato telefônico com os órgãos de controle interno. Apesar dos esforços, apenas dois Estados, a saber, Ceará e Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal, responderam à solicitação, evidenciando as dificuldades na obtenção de dados sobre o tema.

O trabalho de Ponçoni (2021, [recurso on-line]) revelou que a implementação de programas de *compliance* nos Estados brasileiros encontra-se em estágios distintos e presentes em apenas seis deles (Acre, Amazonas, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Mato Grosso e Pernambuco), além do Distrito Federal, exigindo que terceiros contratados pela Administração Pública estadual tenham aderido tais programas; a maioria dos Estados, ao ser questionado sobre os critérios para tal exigência, respondeu "não se aplica", exceto o Acre. Mato Grosso, que possui legislação específica (Lei 11.123/2020), e Goiás, que, embora tenha legislação (Lei 20.489/2019), ainda não a regulamentou, evidenciam que a exigência de *compliance* por terceiros ainda não é uma prática consolidada no país. No que se refere à implementação de programas de *compliance* dentro da própria Administração Pública estadual, continua Ponçoni (2021, [recurso on-line]) que apenas seis estados confirmaram sua adoção, a saber: Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Entretanto, dentro desses estados, observa-se que os programas implementados possuem diferentes níveis de abrangência e maturidade.

A análise da pesquisa de Ponçoni (2021, [recurso on-line]) revelou também inconsistências nas informações sobre a fase de implementação dos programas de *compliance* nos estados brasileiros. Ao questionar os Estados, apenas 22 e o Distrito Federal responderam e observou-se uma discrepância entre as fases indicadas e os dados obtidos em pesquisas legislativas e sites oficiais. Diante dessa falta de uniformidade e confiabilidade nas respostas, as informações divergentes foram desconsideradas pelo citado autor para garantir uma análise mais precisa do panorama atual da implantação dos programas de *compliance* no âmbito estadual.

A pesquisa de Ponçoni (2021, [recurso on-line]) destaca a problemática das respostas contraditórias sobre a implementação de *compliance*, ilustrada pelo caso da Paraíba. Embora

o Estado tenha inicialmente negado a exigência de programas de *compliance* e a existência de um programa de integridade próprio, posteriormente indicou a existência de *compliance* em um órgão/secretaria específica, sem especificar qual, e classificou a fase de implantação como "consolidação e aperfeiçoamento". Essa inconsistência, somada à ausência de registros oficiais, levou à desconsideração das respostas da Paraíba para fins de análise, evidenciando a dificuldade em obter dados confiáveis sobre a implementação de *compliance* no setor público estadual.

Ponçoni (2021, [recurso on-line]) revelou inconsistências significativas nas respostas dos Estados brasileiros sobre a implementação de programas de *compliance*. Especificamente, Rio Grande do Norte, Amazonas e Roraima, embora tenham declarado não possuir tais programas, indicaram a existência de iniciativas em órgãos ou secretarias específicas. Essa discrepância entre as respostas e as informações colhidas em sites oficiais e pesquisas legislativas sugere uma falta de clareza e uniformidade na implementação de *compliance* na administração pública estadual. A divergência aponta para a necessidade de maior transparência e padronização na divulgação de informações sobre programas de integridade, a fim de garantir a confiabilidade dos dados e a efetividade das políticas de *compliance*.

A análise comparativa entre as informações fornecidas pelos Estados-Membros, as pesquisas legislativas e os dados oficiais revela uma discrepância significativa, indicando que a realidade da implementação de programas de *compliance* na Administração Pública estadual diverge do que é oficialmente divulgado. Ponçoni (2021, [recurso on-line]) conclui que o princípio da transparência, apesar da Lei de Acesso à Informação, não está sendo efetivamente aplicado, evidenciado pelas respostas insuficientes, divergentes e incoerentes obtidas, inclusive junto aos órgãos de controle interno. Tais falhas apontam para deficiências no controle interno e na comunicação entre setores, mesmo em estados com programas de integridade. Assim, a efetiva implementação da transparência emerge como um desafio central para a promoção da integridade na administração pública estadual.

Migrando, agora, para a experiência no âmbito federal, voltemo-nos ao exemplo do INSS, em seu esforço para fortalecer a governança pública, instituiu o Programa de Integridade por meio da Portaria nº 3.212/2019, visando promover um ambiente ético e íntegro. Reconhecendo a integridade como princípio fundamental, o INSS busca, por meio deste programa, prevenir e combater a corrupção, fraudes e desvios de conduta, estabelecendo um ambiente de controle rigoroso e transparente. O primeiro Plano de Integridade (2020-2021) focou na estruturação das instâncias de integridade, na promoção de boas práticas éticas e no aprimoramento dos controles internos, demonstrando o compromisso do INSS em

responder efetivamente aos riscos e fortalecer a confiança da sociedade. (INSS, PLANO DE INTEGRIDADE 2020-2021, 2020)

O INSS, em conformidade com o Decreto nº 9.203/2017, estabeleceu seu Sistema de Governança, tendo o Comitê Estratégico de Governança (CEGOV) como a principal instância colegiada. A criação de seis comitês temáticos, diretamente ligados ao CEGOV, demonstra o compromisso da autarquia em abordar temas críticos, como integridade, gestão de riscos e contratações, visando aprimorar o processo decisório e o desempenho institucional. A estrutura de governança do Programa de Integridade, com o CEGOV aprovando planos, monitorando e avaliando ações, reforça o comprometimento da alta administração com a ética e a transparência. (INSS, PLANO DE INTEGRIDADE 2020-2021, 2020)

A Comissão de Ética do INSS (CE-INSS), alinhada ao Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, desempenha um papel fundamental na orientação e supervisão da conduta ética dos agentes públicos. Além de analisar denúncias e pedidos de autorização relacionados a conflitos de interesse, a CE-INSS atua como instância consultiva, visando promover a integridade no relacionamento com o cidadão e no resguardo do patrimônio público. A Ouvidoria, por sua vez, funciona como um canal de pós-atendimento, acolhendo manifestações dos cidadãos e contribuindo para a melhoria dos serviços prestados pelo INSS. (INSS, PLANO DE INTEGRIDADE 2020-2021, 2020)

A Corregedoria-Geral, integrada ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, é responsável pelas atividades disciplinares, de investigação e de correição no âmbito do INSS. A instauração de sindicâncias, processos administrativos disciplinares e a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) são algumas das competências da Corregedoria, que visa assegurar a legalidade e a conformidade dos atos praticados pelos servidores. A Auditoria-Geral (AUDGER) complementa esse sistema de controle, exercendo atividades de avaliação e consultoria para aprimorar os processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos da autarquia. (INSS, PLANO DE INTEGRIDADE 2020-2021, 2020)

O Comitê Temático de Integridade, CTI, instituído pelo Sistema de Governança do INSS, é a instância colegiada responsável por estabelecer o direcionamento estratégico do Programa de Integridade. As medidas de integridade propostas pelas unidades integrantes do CTI, com o objetivo de estruturar e fortalecer as instâncias de integridade do INSS, fomentar boas práticas e princípios éticos, e melhorar os controles internos de prevenção à fraude e a atos de corrupção. As ações propostas incluem a implementação de processos de monitoramento de recomendações, a instituição de políticas de prevenção de conflito de interesse, a criação de fluxos para verificação de nepotismo e análise de conflitos de interesse,

e a elaboração de manuais de procedimentos para licitações e contratos. (INSS, PLANO DE INTEGRIDADE 2020-2021, 2020)

Contudo, analogamente às dificuldades encontradas por Ponçoni (2021, [recurso online]), houve dificuldades em obter informações concretas sobre a aplicação de *compliance* nas relações interpessoais nas agências do INSS, especialmente no que tange às sanções disciplinares, o que revela uma lacuna na transparência e mensuração da efetividade desses programas. A análise dos planos de integridade do INSS, desde Plano de Integridade do INSS para o período de 2020 a 2021, instituído por meio da Resolução nº 8/CEGOV/INSS, de 29 de junho de 2020, passando pelo Plano de Integridade, para o período de 2022 a 2023, instituído por meio da Resolução nº 22/CEGOV/INSS, de 5 de outubro de 2022 e finalizando com Plano de Integridade do INSS para o período de 2024 a 2026, evidencia uma limitação na avaliação do impacto concreto das ações implementadas. Embora os planos detalhem atividades, prazos e status de conclusão, carecem de informações sobre condutas sancionadas e as sanções correspondentes aplicadas. Essa falta de dados concretos dificulta a compreensão da efetividade do *compliance* na resolução de conflitos interpessoais e na promoção de um ambiente de trabalho ético e íntegro nas agências do INSS.

Em busca de esclarecimentos adicionais sobre os pontos omissos nos documentos oficiais, foram realizadas tentativas de contato telefônico com as Superintendências Regionais do INSS. Contudo, os resultados obtidos revelaram-se insatisfatórios. As Superintendências Regionais Sudeste III, Norte/Centro-Oeste e Nordeste não atenderam às ligações. Na Superintendência Regional Sudeste I, embora tenha havido contato, a orientação foi para o envio de e-mail ao endereço pep.srse1@inss.gov.br, o qual, até a presente data, permanece sem resposta. Na Superintendência Regional Sudeste II, a ligação foi transferida para um ramal que não atendeu. Por fim, a Superintendência Regional Sul informou que responderia apenas por e-mail. Adicionalmente, foram enviados e-mails, no dia 24 de fevereiro de 2025, para todas as Superintendências Regionais, nos endereços srsul@inss.gov.br, srnco@inss.gov.br, srse1@inss.gov.br, srse2@inss.gov.br, srse3@inss.gov.br, srne@inss.gov.br e pep.srse1@inss.gov.br, sem que houvesse qualquer retorno.

Em seu programa de *Compliance* e Integridade o Banco do Brasil declara um compromisso robusto com a integridade, implementando uma série de práticas e políticas para prevenir e combater a lavagem de dinheiro, fraudes, financiamento ao terrorismo e corrupção. A instituição diz adotar procedimentos específicos para regular suas interações com o setor público, abrangendo desde relações governamentais até processos licitatórios e contratos administrativos. Além disso, o Banco enfatiza a transparência e a prestação de contas em seus contatos com agentes públicos, buscando garantir a licitude e a cooperação nessas interações.

(BANCO DO BRASIL, PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE DO BANCO DO BRASIL, 2024)

Há disposição expressa em seu programa, no que diz respeito ao conflito de interesses, destacando-se medidas para identificar, classificar e detalhar situações que contrariem a legislação vigente, orientando seus funcionários sobre as implicações em diversas áreas, como licitações, administração de contratos e transações com partes relacionadas. A instituição também diz estabelecer diretrizes claras para doações filantrópicas, brindes, presentes e patrocínio de eventos, assegurando a conformidade com as normas éticas e legais. Adicionalmente, a instituição alega promover uma cultura de integridade por meio de ações de disseminação, letramento e capacitação, incentivando a denúncia de condutas não toleráveis e protegendo os denunciantes. A instituição também afirma se preocupar com o uso ético da inteligência artificial, estabelecendo diretrizes para nortear o desenvolvimento de soluções e sistemas de inteligência artificial. (BANCO DO BRASIL, PROGRAMA DE COMPLIANCE E INTEGRIDADE DO BANCO DO BRASIL, 2024)

Contudo, ao se buscar dados concretos sobre a implementação do *compliance*, a situação do Banco do Brasil revela-se ainda mais problemática que a do INSS, no que refere à transparência e à divulgação de informações sobre a implementação e efetividade do programa de *compliance*. A ausência de indicadores numéricos que permitam mensurar o cumprimento das ações propostas, a falta de detalhes sobre sanções aplicadas e a inexistência de um código de conduta público comprometem significativamente a avaliação da integridade e da transparência da instituição.

Em apertada síntese, a falta de transparência na divulgação de dados sobre a implementação do *compliance* na Administração Pública, evidenciada por deficiências no controle interno e na interação entre setores, não invalida a hipótese de que o *compliance*, ao orientar o comportamento dos agentes públicos, já pode ser concluída como uma ferramenta eficaz de controle interno. No entanto, a opacidade observada destaca a necessidade de maior transparência para que o potencial do *compliance* seja plenamente realizado, muito embora o esforço de sua inserção, na Administração Pública, precisa ser lida como uma tendência positiva em um processo que em muito carece se aprimorar. A carência de dados disponíveis e a novidade do instituto ressaltam a importância de investigações mais aprofundadas, que permitam avaliar a efetividade do *compliance* na prevenção de conflitos e na promoção da moralidade administrativa.

5 Conclusão

A corrupção no Brasil, evidenciada pelo alto índice de percepção da corrupção demonstra a necessidade de mecanismos internos de controle na Administração Pública. A Lei nº 8.112/90, embora estabeleça deveres e proibições aos servidores, não tem sido suficiente para mitigar o problema, devido à dificuldade de prever expressamente em lei todos os casos de corrupção. Nesse contexto, o controle interno, exercido por órgãos dentro do mesmo Poder, emerge como um instrumento essencial para garantir a ética nas relações organizacionais e combater a corrupção.

O controle interno, além de verificar a legalidade dos atos, também se preocupa com a efetividade da ética e moralidade na Administração Pública, tanto nas relações entre os agentes quanto na relação destes com a própria Administração. A definição de condutas a serem observadas e os parâmetros para considerá-las violadoras ou condizentes com a moralidade administrativa, torna-se crucial para aprimorar a compreensão acerca do conteúdo do princípio da moralidade administrativa.

Abordou-se a problemática da indeterminação de conceitos na Lei nº 8.112/90, e como essa subjetividade pode levar a interpretações arbitrárias e aplicações desiguais. Explorou-se a teoria do signo linguístico de Saussure e o conceito de jogos de linguagem de Wittgenstein para analisar a natureza dos significados das palavras e expressões presentes na lei. Por meio da análise dos arts. 116 e 117, que tratam dos deveres e proibições dos servidores, demonstrou-se como a indeterminação de alguns conceitos pode gerar dificuldades na aplicação das normas e na punição de condutas irregulares. O *compliance* é essencial para reduzir demandas judiciais, pois identifica e corrige irregularidades, promovendo um ambiente de trabalho ético e transparente. Isso previne conflitos, diminui riscos e protege a reputação da organização, além de gerar satisfação aos colaboradores e contribuir para o crescimento da organização.

Nesse contexto, o *compliance* surge como uma ferramenta essencial para a Administração Pública, auxiliando na criação de um ambiente mais transparente e responsável, mediante a implementação de programas de integridade, códigos de ética e conduta, treinamentos contínuos e canais de denúncia.

No último tópico, o trabalho aborda a complexa relação entre corrupção, conflitos interpessoais e políticas públicas no contexto da Administração Pública. A pesquisa destaca a dificuldade na definição do termo "corrupção", explorando diferentes perspectivas e exemplos de condutas corruptas, como o abuso de poder em suas duas espécies excesso de poder e desvio de poder. Além disso, o trabalho ressalta que a corrupção não se limita a ganhos financeiros ilícitos, abrangendo também conflitos relacionais que prejudicam a eficiência e a credibilidade da administração pública.

A análise da implementação de programas de *compliance* na Administração Pública brasileira, exemplificada pela pesquisa apontada nos Estados-Membros e nos casos do INSS e do Banco do Brasil, revela um cenário de avanços e desafios, mas ainda distante para se falar em eficácia em termos de efetivo controle interno. Embora a adoção de tais mecanismos sinalize um movimento positivo em direção a uma gestão mais íntegra e transparente, a presente análise evidencia a necessidade de maior transparência e efetividade na aplicação do *compliance*. A falta de dados concretos sobre sanções disciplinares e a dificuldade em obter informações junto aos órgãos competentes, como observado no INSS e no Banco do Brasil, comprometem a avaliação do impacto real desses programas. No entanto, a premissa hipotética do *compliance* como ferramenta eficaz de controle interno ainda não pode ser validada, embora seja uma tendência com futuro – espera-se – promissor. A carência de dados e a novidade do instituto apenas reforçam a necessidade de investigações mais aprofundadas e da implementação de mecanismos que garantam a transparência e a efetividade do *compliance* na Administração Pública.

Referências

ABNT NBR ISO 37001:2017. **Sistemas de gestão antissuborno — Requisitos com orientações para uso**. Rio de Janeiro: ABNT, 2017.

ABNT NBR ISO 37301:2021. **Sistemas de gestão de compliance — Requisitos com orientações para uso**. Rio de Janeiro: ABNT, 2021.

ABNT NBR ISO 37001 – **Sistemas de Gestão Antissuborno: requisitos com orientações para uso**. Rio de Janeiro: ABNT, 2019, p. 7. Versão corrigida de 31 de outubro de 2019.

BANCO DO BRASIL. **Governança: Códigos, Indicadores e Compliance**. Disponível em: <https://ri.bb.com.br/governanca-e-sustentabilidade/governanca-codigos-indicadores-e-compliance/>. Acesso em: 21 fev. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997: O Estado num mundo em transformação**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Conceitos Legais Indeterminados. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 27, n. 1, p. 95-107, abr./jun. 1999.

BRASIL. **Banco do Brasil. Programa de Compliance e Integridade do Banco do Brasil, 2024.** Disponível em: <https://ri.bb.com.br/governanca-e-sustentabilidade/governanca-codigos-indicadores-e-compliance/>. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que 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, 12 de julho de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.129%2C%20DE%2011%20DE%20JULHO%20DE%202022&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.846,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%2C%20nacional%20ou%20estrangeira. Acesso em: 07 jan 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de março de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm. Acesso em 07 jan 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Plano de Integridade 2020-2021.** Brasília, DF: INSS, 2020. <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/PlanodeIntegridadeINSS.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Plano de Integridade 2022/2023.** Brasília, DF: INSS, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/ProgramadeIntegridade202220231.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Plano de Integridade 2024-2026.** Brasília, DF: INSS, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/plano-de-integridade/plano_de_integridade_2024_2026.pdf. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria nº 3.213, de 10 de dezembro de 2019.** Aprova o Plano de Integridade do INSS para o período de 2020 a 2021. Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 2019, Seção 1, p.129. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-3.213-de-10-de-dezembro-de-2019-232670056>. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Resolução nº 22/CEGOV/INSS, de 5 de outubro de 2022.** Institui o Plano de Integridade do INSS para o ciclo 2022-2023. Diário Oficial da União, 10 de outubro de 2022, Seção 1, p. 25. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/RESOLUOCEGOVINSSN22DE5DEOUTUBRODE20221.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001.** Altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º de novembro de

2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110303.htm. Acesso em 07 jan 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de maio de 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112813.htm. Acesso em 22 jan 2025.

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, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 de agosto de 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em 22 jan 2025.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º de julho de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 12 dez 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 22 jan 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de dezembro de 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em 07 jan 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de dezembro de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 12 dez 2024.

BRASIL. **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.** Habeas Corpus nº 541050 - RS (2019/0315320-3). Relator: Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ. Data de Publicação: DJ 15/02/2023.

BRASIL. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7331 DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 09 mai. 2024. Tribunal Pleno. Publicação: Processo Eletrônico, DJe s/n, divulgação em 09 ago. 2024, publicação em 12 ago. 2024.

BRASIL. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE: 1410340 SP,** Relator: Min. Dias Toffoli. , Data de Julgamento: 25/09/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-10-2023. Publicado em: 06 Out. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1826175977/inteiro-teor-1826175978>. Acesso em: 23 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARNEIRO, Claudio; SANTOS JUNIOR, Milton de Castro. **Compliance e boa governança: pública e privada**. Curitiba: Juruá, 2018.

CARVALHO, Marcelo de. **O Decreto Regulamentar como Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2002. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/358_arquivo.pdf. Acesso em: 26 jan 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHOSA, Modesto. Capítulo 79 - Princípio da moralidade administrativa In: CARVALHOSA, Modesto. **Considerações Sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/consideracoes-sobre-a-lei-anticorruptao-das-pessoas-juridicas/1256022498>. Acesso em: 30 jan. 2025.

CASSAR, Volia Bomfim; PINHEIRO, Iuri; SILVA, Fabrício Lima. **Manual do Compliance Trabalhista: Teoria e Prática**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2024.

COLABORAÇÃO PARA SPLASH. **Famosos demitidos pelo compliance da Globo**. UOL, São Paulo, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/noticias/2025/01/31/alem-de-bocardi-compliance-da-globo-provocou-demissoes-de-melhem-e-mayer.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 2 fev. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Cartilha de Governança e Compliance do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Cartilha-versao-2-SUGOV2.pdf>. Acesso em: 16 fev 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 20 de jul. 2024.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. **Curso de direito administrativo** / Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández ; tradução Arnaldo Setti, colaboração Almudena Marin López e Elaine Alves Rodrigues. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

FEBRABAN. **Resolução Normativa SARB nº 021/2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a atuação dos correspondentes no país. 29 ago. 2019.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibição Administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FONSECA, Nadine Corrêa Machado. **Turnaround de empresas com problemas de compliance: o caso Siemens**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro,

2015. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/96cb2075-c809-44c2-bf71-0e5a0b06ac7f/full>. Acesso em: 15 jan. 2025.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, íntegra e igualitária**. Curitiba, 2014, 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

HAURIOU, Maurice. **Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général**. 10. éd. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1929.

ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2024. Transparência Internacional. Tradução versão em português, jan. 2024. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/brasil-registra-pior-nota-e-pior-posicao-da-serie-historica-do-indice-de-percepcao-da-corrupcao/>. Acesso em: 16 fev. 2025.

ISO 26000:2010. **Guidance on social responsibility**. Geneva: ISO, 2010.

ISO 30415:2021. **Human resource management — Diversity and inclusion**. Geneva: ISO, 2021.

MACULAN, B. C. M. S. **Estudo e aplicação de metodologia para reengenharia de tesouro: remodelagem do THESAGRO**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação. Belo Horizonte: UFMG, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador**. 2004. 230 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do espírito das leis**. Tradução de Raymond Aron. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

JÚNIOR, Aloísio; NOHARA, Irene; ALMEIDA, Luiz. **Capítulo 11. Programas de Compliance Anticorrupção**: In: JÚNIOR, Aloísio; NOHARA, Irene; ALMEIDA, Luiz. **Compliance Anticorrupção e das Contratações Públicas**. Editora Revista dos Tribunais, 2021.

OSÓRIO, Fábio. 1.1. Moral Administrativa e as Raízes da Probidade dos Agentes Públicos In: OSÓRIO, Fábio. **Teoria da Improbidade Administrativa** - Ed. 2022. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/teoria-da-improbidade-administrativa-ed-2022/1734146157>. Acesso em: 30 jan. 2025.

PABLOS, Mayara Roberta. **As contribuições de Wittgenstein para a filosofia do direito: uma análise da linguagem e suas regras**. 2013. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Departamento de Filosofia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública: Combate à Corrupção e Efetivação do Direito à Boa Administração**. São Paulo: Editora JH Mizuno, 2019.

PIETRO, Maria; FILHO, José; ALMEIDA, Fernando. Capítulo 2. Modalidades de Controle In: PIETRO, Maria; FILHO, José; ALMEIDA, Fernando. **Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado** - Vol. 7 - Ed. 2022. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/controle-da-administracao-publica-e-responsabilidade-do-estado-vol-7-ed-2022/1712828756>. Acesso em: 30 de jan. de 2025.

PONÇONI, Maykel. 4. Implantação de Programas de Compliance no Âmbito Estadual das Unidades da Federação Brasileira In: PONÇONI, Maykel. **Compliance na Administração Pública Direta**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/compliance-na-administracao-publica-direta/1294659318>. Acesso em: 3 de Março de 2025.

SANTOS, M. H. de A. **O desempenho do compliance trabalhista na redução de litígios**. 2022. 28 p. Monografia (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022.

VAZ, Thiago; MASTRODI, Josué. **O compliance na Administração Pública: a realidade brasileira submetida a normas de integridade**. Revista do Direito Público, Londrina, v. 16, n. 2, p. 64-89, ago. 2021. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2021v16 n2p. 64. ISSN: 1980-511X.