

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

IRENE PATRÍCIA NOHARA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Irene Patrícia Nohara, Liane Francisca Hüning Pazinato – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-345-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 26 de novembro de 2025, durante o XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de São Paulo-SP, no campus da Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025.

As apresentações foram divididas em blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

O artigo “Estrutura Invisível e Dominância Contraditória nas Instituições Públicas: conceitos, contornos e desafios de governança”, de Josélia Moreira de Queiroga, Lucas Marcello Mendonça Nascimento e Reginaldo José dos Santos, investiga os códigos tácitos, redes informais e forças simbólicas que moldam o funcionamento real das organizações públicas, propondo o conceito de “dominância contraditória” para explicar a estabilização institucional de incoerências como lógica de ação. Articulando aportes da Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito, os autores defendem que integridade não nasce da simples multiplicação de regras, mas da governança do invisível: zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos. O texto oferece contribuições originais — definição operativa de estrutura invisível, formalização da dominância contraditória e articulação entre ambivalência normativa e punição informal — culminando em um tripé de governança que envolve voz protegida, segurança interpretativa e ação educativa instituinte.

O artigo “Mutações Constitucionais nos Direitos e no Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: do texto original da Constituição Federal de 1988 ao atual contexto”, de Carlos André Birnfeld, sistematiza as transformações constitucionais do regime jurídico aplicável aos servidores civis ao longo de mais de três décadas, comparando o desenho institucional previsto em 1988 com o panorama normativo atualmente vigente. A investigação, de natureza exploratória e amparada em pesquisa bibliográfico-documental, revela alterações expressivas no regime funcional, na organização do serviço público e na proteção jurídica dos agentes, analisando também o precedente vinculante do STF na ADI 2.135. Ao final, o estudo evidencia os impactos estruturais dessas mutações sobre direitos, garantias e expectativas dos servidores.

O artigo “Licitações, Governança Pública e Tecnologia: caminhos para uma administração mais transparente”, de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, examina como inovações digitais — plataformas eletrônicas, IA e sistemas integrados — redesenharam o campo das contratações públicas. Os autores demonstram que a combinação entre soluções tecnológicas e práticas de governança fortalece a integridade, otimiza fluxos, amplia o controle social e reduz custos, ao mesmo tempo em que previne fraudes e democratiza o acesso às oportunidades. Concluem que a integração entre governança e tecnologia constitui vetor estratégico de modernização do Estado.

O artigo “Regulamentação da Educação Física e a Promoção do Bem Comum à Luz do Agir Comunicativo”, de Matheus da Rocha Bergmann, Hilbert Maximiliano Akihito Obara e Márton Perius Haeberlin, discute a regulamentação da educação física sob perspectiva ético-comunicativa, apoiando-se na teoria do agir comunicativo de Habermas e dialogando com tradições aristotélicas e com o Estado Meritocrático de Direito. O texto reconstrói a trajetória social da regulamentação profissional, analisa decisões judiciais que desconsideram a intersubjetividade e defende que a construção de um Direito justo requer diálogo permanente com movimentos sociais e demandas coletivas.

O artigo “A Responsabilidade Penal nas Contratações Públicas e o Papel do Compliance como Mecanismo de Prevenção”, de Marcilene dos Santos Andrade, investigando o direito penal aplicado às contratações regidas pela Lei 14.133/2021, demonstra que programas de compliance bem estruturados podem reduzir significativamente riscos penais, prevenir corrupção e mitigar responsabilidades de empresas e agentes. A autora identifica desafios práticos — como a ausência de critérios objetivos para aferir a eficácia desses programas — e defende o fortalecimento da governança e o desenvolvimento de padrões de avaliação mais claros.

O artigo “Estrutura Neo-organizacional da Administração Pública: análise crítica do Decreto-lei nº 200/67”, de Luis Fernando da Cunha Matos e Vânia Maria do P. S. Marques Marinho, revisita criticamente o Decreto-lei 200/67, marco histórico da organização administrativa brasileira, destacando seus méritos, limites e descompassos em relação ao modelo democrático-constitucional contemporâneo. A análise evidencia que, embora estruturante, a norma encontra-se desatualizada frente às transformações estatais recentes, justificando sua revisão legislativa.

O artigo “Apontamentos sobre a Recente Jurisprudência do TCU e do STF sobre Responsabilização de Agentes Públicos: o erro grosseiro e a redução equitativa da indenização”, de Guilherme Henrique Lima Reinig e Otávio Sendtko Ferreira, examina a

interpretação do erro grosseiro pelo TCU e a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, bem como a inovadora — e controversa — aplicação da redução equitativa da indenização pelo TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. O estudo aponta riscos de decisões baseadas em juízos amplos de equidade, em detrimento de critérios objetivos de responsabilização.

O artigo “Improbidade Administrativa e Corrupção Empresarial: paralelo da responsabilização das pessoas jurídicas”, de Fabiano Augusto Petean, Lucas Mikael Reys Oliveira e Reinaldo Moreira Bruno, compara o regime sancionatório da improbidade administrativa com o da corrupção empresarial, destacando diferenças de tipicidade, sujeitos ativos, graus de culpabilidade e instrumentos consensuais como leniência e ANPC. A análise demonstra como esses dois sistemas dialogam e se tensionam na construção de um modelo coerente de responsabilização.

O artigo “A Nova Gestão Pública e o Diálogo Competitivo: um caminho para contratações inovadoras e eficientes”, de Marúsia Tatianna de Freitas Dias, apresenta o diálogo competitivo como instrumento estratégico de inovação introduzido pela Lei 14.133/2021. A autora relaciona o instituto aos pilares da Nova Gestão Pública — eficiência, flexibilidade e inovação — e aponta oportunidades e barreiras para sua consolidação no setor público brasileiro.

O artigo “Direito Fundamental à Reunião Familiar e Omissão Estatal: a administração consular brasileira no Haiti”, de Arthur Balthazar Caron e Anna Flávia Costa Silva, analisa a reunião familiar como direito subjetivo constitucional, especialmente quando envolve crianças, e demonstra que práticas consulares baseadas em discricionariedade soberana violam princípios constitucionais e normas contemporâneas de migração. Com base no caso do Haiti, o estudo denuncia omissões estatais recentes, agravadas pela Portaria nº 51/2024, e propõe medidas estruturantes de correção.

O artigo “Licitações para Contratações de Serviços, Obras e Bens Inovadores, Tecnológicos e Científicos”, de Antonio Ricardo Surita dos Santos, sistematiza as hipóteses de contratação inovadora previstas na Lei 14.133/2021, na Lei de Inovação (10.973/2004) e na Lei das Startups (LC 182/2021), analisando impactos sobre propriedade intelectual, risco tecnológico e fomento à pesquisa. O autor demonstra que o legislador buscou conciliar celeridade com princípios da Administração Pública, fortalecendo o uso de compras governamentais como instrumento de inovação.

O artigo “Primeiras Linhas para a Proposição de um Quadro de Análise Empírica para a Abordagem Direito e Políticas Públicas”, de Ivan César Ribeiro, propõe um Quadro de

Análise Empírica (QAE) para pesquisas que articulem direito e políticas públicas, integrando Avaliação Realista, teorias de médio alcance e análise de mecanismos causais. O autor delineia caminhos metodológicos para estudos rigorosos e replicáveis, capazes de explicar como arranjos jurídicos produzem resultados concretos.

O artigo “A PEC da Reforma Administrativa, a Vontade do Legislador e os Novos Riscos do Serviço Público”, de Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros, analisa criticamente a PEC 32/2020, discutindo seus fundamentos declarados, seus pressupostos ideológicos e seus possíveis efeitos sobre direitos, garantias e a estrutura do serviço público. A autora conjuga abordagem descritiva e exploratória, contextualizando a proposta à luz da teoria do Estado e da dogmática administrativa.

O artigo “Ética nas Organizações: fundamento aristotélico ou kantiano?”, de Saulo de Tarso Fernandes Dias, compara o paradigma aristotélico do bem comum com o paradigma kantiano do dever, examinando suas repercussões para a ética organizacional contemporânea. Argumenta que, embora distintos, ambos os modelos reforçam a importância de culturas organizacionais orientadas por valores, normas e finalidades socialmente legítimas.

O artigo “Os Modelos de Serviços de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro: a coexistência entre contratos modernos e antigos”, de João Pedro Alves de Sousa, analisa a complexa convivência entre prestação municipal direta, concessões regionalizadas e contratos de programa ainda vigentes. A partir de dados do SNIS e de pesquisa histórica, o autor discute desafios regulatórios e de governança derivados do novo marco legal do saneamento, ressaltando o papel central da AGENERSA.

O artigo “A Previsibilidade Decisória como Elemento Ético-Jurídico no Comando Militar”, de Jhéssyka Yasminni Lôbo Ferreira Fernandes Felício, Bruno Silva Ferreira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, sustenta que previsibilidade e legalidade estrita constituem fundamentos indispensáveis para a autoridade legítima no comando militar. A partir de Weber, Gadamer e Herbert Simon, os autores demonstram que decisões previsíveis protegem a confiança, previnem arbitrariedades e favorecem disciplina voluntária.

O artigo “A Expropriação de Propriedades como Instrumento de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo”, de Cintia Barudi Lopes e Sérgio Pais Júnior, examina o Projeto de Lei 1102/2023, que regulamenta o art. 243 da Constituição, consolidando a expropriação de propriedades onde forem constatadas condições análogas à escravidão. Conclui que a regulamentação é imprescindível para a efetividade do dispositivo constitucional e para a proteção da dignidade humana.

O artigo “Adequação Administrativa para Demandas por Medicamentos Não Incorporados ao SUS a partir dos Temas 6, 793 e 1.234 do STF”, de Isadora Ribeiro Correa, Juliana de Almeida Salvador Fiorilo e Ednilson Donisete Machado, argumenta que a judicialização do fornecimento de medicamentos não incorporados não assegura, por si só, efetividade ao direito à saúde. Os autores propõem a criação de instâncias administrativas regionais para análise estruturada dessas demandas, reduzindo litigiosidade e aprimorando a gestão pública.

O artigo “A Nova Lei de Licitações sob a Ótica da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon”, de Fernanda de Magalhães Cavellani e Júlio Dias Taliberti, mostra que a aprovação da Lei 14.133/2021 decorreu da convergência dos fluxos de problema, políticas e política: a obsolescência da Lei 8.666/1993, o ambiente pós-Lava Jato e a mobilização legislativa e institucional. A análise revela que a nova lei deve ser lida como política pública estruturante, não apenas como atualização normativa.

O artigo “A (In)Constitucionalidade do Inciso III do Art. 106 da Lei 14.133/2021 frente à Estrutura Orçamentária Brasileira”, de Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho, Francisco Bertino Bezerra de Carvalho e Bernardo Lopez Souto Maia, discute a compatibilidade do dispositivo que autoriza a extinção contratual por falta de crédito orçamentário com o art. 167 da Constituição. Conclui que há incompatibilidades relevantes, sugerindo interpretação conforme para harmonizar o instituto à ordem fiscal e constitucional.

Após aproximadamente quatro horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

Irene Patrícia Nohara

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Liane Francisca Hüning Pazinato

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

A RESPONSABILIDADE PENAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E O PAPEL DO COMPLIANCE COMO MECANISMO DE PREVENÇÃO

CRIMINAL LIABILITY IN PUBLIC PROCUREMENT AND THE ROLE OF COMPLIANCE AS A PREVENTION MECHANISM

Marcilene dos Santos Andrade¹

Resumo

O artigo aborda a responsabilidade penal nas contratações públicas, destacando o papel dos programas de compliance como ferramentas para prevenir e mitigar riscos penais. O objetivo é examinar como o compliance pode ser integrado ao direito penal regulatório no contexto das contratações públicas, especialmente sob a perspectiva da Lei 14.133/2021, que estabelece novos parâmetros para licitações e contratos administrativos. A pesquisa utiliza uma abordagem interdisciplinar, fundamentada na revisão bibliográfica e documental. A metodologia inclui a identificação das principais infrações penais no setor, como corrupção, fraudes em licitações e lavagem de dinheiro, e a avaliação da efetividade dos programas de compliance na prevenção desses ilícitos. Os resultados indicam que os programas de compliance, quando bem estruturados, têm potencial para prevenir práticas ilícitas e mitigar a responsabilidade penal de empresas e agentes envolvidos. Contudo, desafios persistem, como a falta de clareza normativa para avaliar a eficácia desses programas e a necessidade de maior integração entre os mecanismos de compliance e os instrumentos de fiscalização. O estudo conclui que, embora a Lei 14.133/2021 represente um avanço normativo, sua eficácia depende de mudanças na cultura organizacional e no fortalecimento da governança pública. Recomenda-se o desenvolvimento de padrões claros para avaliar os programas de compliance e a capacitação de agentes responsáveis por sua implementação, promovendo um ambiente mais ético e transparente nas contratações públicas.

Palavras-chave: Responsabilidade penal, Contratações públicas, Compliance, Lei nº 14.133 /2021, Direito penal regulatório

Abstract/Resumen/Résumé

This article addresses criminal liability in public procurement, highlighting the role of compliance programs as tools to prevent and mitigate criminal risks. The objective is to examine how compliance can be integrated into regulatory criminal law in the context of public bidding, especially from the perspective of Law 14.133/2021, which establishes new parameters for public tenders and contracts. The research uses an interdisciplinary approach, based on a bibliographic and documentary review. The methodology includes the identification of the main criminal offenses in the sector, such as corruption, bid rigging, and money laundering, and the evaluation of the effectiveness of compliance programs in

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de Diadema/SP.

preventing these offenses. The results indicate that compliance programs, when well structured, have the potential to prevent illicit practices and mitigate the criminal liability of companies and agents involved. However, challenges persist, such as the lack of regulatory clarity to assess the effectiveness of these programs and the need for greater integration between compliance mechanisms and oversight instruments. The study concludes that, although Law 14.133/2021 represents a regulatory advance, its effectiveness depends on changes in organizational culture and the strengthening of public governance. It is recommended that clear standards be developed to evaluate compliance programs and that agents responsible for their implementation be trained, promoting a more ethical and transparent environment in public bidding.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Criminal responsibility, Public bidding, Compliance, Law n. 14.133/2021, Regulatory criminal law

1. Introdução

A relação entre a administração pública e a iniciativa privada nas contratações públicas é frequentemente desafiada por riscos de práticas ilícitas, como corrupção e fraudes. Nesse cenário, o fortalecimento de mecanismos de controle e prevenção é indispensável para promover integridade, eficiência e confiança no setor público. A Lei 14.133/2021, que estabelece as normas gerais de licitação e contratos administrativos, substituindo a Lei 8.666/1993, trouxe mudanças significativas nesse contexto, ao enfatizar a importância de programas de integridade e *compliance* como critérios de habilitação e mitigação de responsabilidades.

No entanto, a implementação prática de programas de *compliance* e sua interação com o direito penal regulatório levantam questões fundamentais: podem essas ferramentas ser efetivamente utilizadas para prevenir e mitigar riscos penais nas contratações públicas? Qual o papel do *compliance* na responsabilização penal de pessoas físicas e jurídicas, e como os critérios estabelecidos pela nova legislação impactam o comportamento de empresas contratadas?

A crescente atenção à criminalização de condutas associadas às contratações públicas, como corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro e organização criminosa, reflete a busca por um modelo mais robusto de regulação e fiscalização. Ainda assim, persistem muitos desafios, desde a estruturação eficaz de programas de compliance até a fiscalização e avaliação de sua efetividade em diferentes cenários.

Este artigo propõe investigar a interface entre o *compliance* e o direito penal regulatório no âmbito das contratações públicas, abordando as normas e práticas que buscam prevenir ilícitos penais e mitigar a responsabilidade de agentes e empresas envolvidas. Para tanto, a análise considera a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), experiências práticas no Brasil e no exterior, e a doutrina especializada no tema.

O tema se justifica pela relevância crescente do *compliance* como ferramenta de prevenção e controle de riscos em contratações públicas, especialmente à luz da Nova de Lei de Licitações e Contratos. Embora a legislação represente um avanço significativo, a sua implementação prática ainda enfrenta desafios relacionados à cultura organizacional, fiscalização e adaptação de empresas e órgãos públicos.

Além disso, o direito penal regulatório ganha destaque como instrumento jurídico no combate a práticas ilícitas que envolvem o setor público e o privado, exigindo uma análise mais aprofundada sobre a responsabilidade penal de pessoas jurídicas e os critérios utilizados para avaliar a efetividade de programas de compliance.

O presente estudo busca contribuir para a compreensão dessa interseção, propondo diretrizes que possam fortalecer a governança pública e a integridade nas contratações, prevenindo ilícitos penais e promovendo um ambiente mais transparente e ético.

A pesquisa adota uma abordagem interdisciplinar, com base em análise legislativa, doutrinária e jurisprudencial, além de estudo de casos relacionados ao tema. Ao final, propõe-se apresentar diretrizes práticas e teóricas para aprimorar a relação entre *compliance* e o direito penal no âmbito das contratações públicas.

2. Direito penal regulatório e contratações públicas

O direito penal regulatório é uma vertente do direito penal econômico que busca tutelar a ordem econômica e administrativa por meio de normas penais voltadas ao controle de atividades que envolvem riscos coletivos e grande repercussão social. Essa abordagem reflete a necessidade de adaptação do sistema jurídico às complexidades das sociedades contemporâneas, marcadas por economias globalizadas e alta dependência do setor público.

No contexto das contratações públicas, o direito penal regulatório desempenha um papel essencial ao estabelecer mecanismos de repressão a condutas que comprometem a integridade do processo licitatório e a execução de contratos administrativos. Vejamos a seguir alguns dos tipos penais mais relevantes nessa seara.

2.1. Principais infrações penais em contratações públicas

2.1.1. Corrupção ativa e passiva

O vigente Código Penal brasileiro disciplinou a corrupção passiva e a corrupção ativa, em diferentes dispositivos e capítulos, podendo, pois, consumar-se a corrupção passiva, independentemente da correspondente prática da corrupção ativa, e vice-versa, tratando, o legislador, as espécies de corrupção, ativa e passiva, como crimes autônomos, facilitando sua punibilidade (Bitencourt, 2024, p. 76).

A corrupção passiva, prevista no artigo 317 do Código Penal brasileiro, consiste em solicitar, receber para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Conforme explica Bitencourt, “é necessário que qualquer das condutas solicitar, receber ou aceitar, implícita ou explícita, seja motivada pela função pública que o agente exerce ou exercerá” (2024, p. 78).

A corrupção ativa, prevista no artigo 333 do diploma penal, tem como conduta típica oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

Tratam-se de tipificações penais que buscam tutelar o bem jurídico Administração Pública, especialmente a moralidade e probidade administrativa, protegendo, portanto, “a probidade de função pública, sua respeitabilidade, bem como a integridade de seus funcionários, constituindo a corrupção passiva a venalidade de atos de ofício, num verdadeiro tráfico da função pública” (Bitencourt, 2024, p. 77; 222).

Segundo Cezar Bitencourt (2024, p. 225), a corrupção não se configura necessariamente como um crime de natureza bilateral, na medida em que sua consumação independe de um ajuste entre agente público e particular, posto que tanto a modalidade passiva quanto a ativa aperfeiçoam-se de forma autônoma: a primeira se concretiza com a mera solicitação da vantagem indevida parte do agente público, ainda que não haja aceitação pelo particular; a segunda, por sua vez, consuma-se com a simples oferta ou promessa realizada pelo particular, sendo irrelevante eventual recusa do agente público.

No âmbito das contratações públicas, portanto, a corrupção pode se caracterizar pela solicitação, oferecimento ou recebimento de vantagem indevida por agentes públicos ou privados, com o objetivo de influenciar decisões administrativas, podendo, inclusive, incidir em outros crimes relacionados diretamente à licitação e contratos.

Este tipo penal é amplamente observado em investigações como a Operação Lava Jato, que revelou esquemas de corrupção sistêmica em contratos de grande porte. Segundo o Ministério Público Federal, referida operação teve início em março de 2014, buscando investigar crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, envolvendo, na época, quatro organizações criminosas, que teriam a participação de agentes públicos, empresários e doleiros¹.

2.1.2. Fraude em licitação ou contrato

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), em seu artigo 178, trouxe alterações ao Código Penal, acrescentando o Capítulo II-B, para tratar dos crimes em licitações e contratos administrativos.

Entre os delitos acrescidos ao Código Penal brasileiro, está o crime de fraude em licitação ou contrato, previsto no artigo 337-L do Código Penal, que consiste em fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: (i) entrega

¹ Fonte: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato>

de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; (ii) fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; (iii) entrega de uma mercadoria por outra; (iv) alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; (v) qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato. Referido crime comina pena de 4 a 8 anos de reclusão e multa.

Como se observa, o dispositivo trazido pela NLLC tipifica condutas como frustrar ou fraudar o caráter competitivo de uma licitação e agir para obter vantagens indevidas. Essa inovação legislativa busca modernizar o arcabouço penal para refletir práticas ilícitas específicas relacionadas às contratações públicas.

Para Bitencourt (2024b, p. 151), o tipo penal em questão possui a particularidade de ter corrigido a identificação do sujeito passivo, reconhecendo-o como a Administração Pública, e não mais como Poder Público, de modo a abranger nesse conceito os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, bem como suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, de direito público e de direito privado e demais entidades sujeitas ao seu controle direto ou indireto, abrangendo, assim, no âmbito das licitações, não somente as pessoas jurídicas de direito público, mas também aquelas de direito privado que estão submetidas ao dever de licitar.

O bem jurídico aqui protegido é a garantia da respeitabilidade, probidade, integridade e moralidade do certame licitatório, principalmente a preservação do patrimônio da Administração Pública em geral, em todos os níveis de Poderes, federal, estadual e municipal, visando “assegurar a correção, legalidade e moralidade na realização de cada um e de todos os atos do procedimento licitatório, observando rigorosamente a regra do respeito ao bem público” (Bitencourt, 2024b, p. 151). Ressalta Bitencourt, que o dispositivo busca proteger de igual maneira, “a probidade e dignidade da função pública, sua respeitabilidade, e busca-se assegurar, intransigentemente, o cumprimento do dever de fidelidade do servidor público, bem como sua integridade” (2024b, p. 151).

2.1.3. Lavagem de dinheiro - Lei 9.613/1998

A lavagem de dinheiro frequentemente se associa à corrupção e às fraudes em licitações, servindo como mecanismo para ocultar ou dissimular a origem ilícita de valores provenientes de contratos públicos.

A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, trata dos crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores. Incorre neste delito quem oculta ou dissimula a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, sujeitando-se à cominação da pena de 3 a 10 anos de reclusão e multa (art. 1º).

Renato de Mello Jorge Silveira destaca que “a Lei de Lavagem de Dinheiro verdadeiramente inaugurou um certo sistema de compliance na realidade brasileira”, posto que determinadas pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, devem a identificar seus clientes e a manter seus registros, além de ter que comunicar certas operações financeiras, no intuito de mitigar o cometimento de crime, de modo a perfazer uma noção de criminal compliance (2015, p. 180). Segundo o autor, “tem-se, aqui, uma noção preventiva bastante clara, buscando evitar a prática de lavagem”, além de estabelecer “sanções de ordem administrativa quando verificado o descumprimento das obrigações legais” (Silveira, 2015, p. 180).

2.1.4. Organização criminosa

Estruturas organizadas de pessoas, voltadas à prática de crimes como corrupção e lavagem de dinheiro, são especialmente relevantes no contexto das contratações públicas. As investigações sobre o cartel de empreiteiras no Brasil exemplificam essa tipologia penal.

A Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, em seu artigo 1º, § 1º, define organização criminosa como a associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a quatro anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Muito próximo do conceito legal, Guilherme de Souza Nucci conceitua organização criminosa como sendo

associação de agentes, com caráter estável e duradouro, para o fim de praticar infrações penais, devidamente estruturada em organismo preestabelecido, com divisão de tarefas, embora visando ao objetivo comum de alcançar qualquer vantagem ilícita, a ser partilhada entre os seus integrantes (Nucci, 2020, p. 12).

Nucci (2020, p. 12) observa que a organização criminosa apresenta características semelhantes às de uma empresa, diferenciando-se das entidades lícitas apenas pelo seu objeto e pelos métodos ilícitos que adota, inclusive quando busca adentrar nas estruturas de poder político do Estado. O autor ressalta, ainda, que independentemente de sua finalidade específica, em algum momento a atuação dessas organizações depende do apoio de servidores públicos envolvidos e aliciados, que participam do esquema de forma direta ou indireta.

2.1.5. Crimes ambientais

Embora não estejam diretamente ligados à licitação, os crimes ambientais, previstos na Lei nº 9.605/1998, podem surgir em contratos públicos relacionados à execução de obras e serviços, especialmente em projetos de grande impacto ambiental.

Segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo,

“O art. 225 da Constituição Federal, ao estruturar o direito ambiental constitucional, bem como ao apontar os critérios de proteção do bem ambiental, reputado antes de mais nada aquele considerado essencial à sadia qualidade de vida da pessoa humana em obediência ao que determina o art. 1º, III, da Constituição Federal, estabeleceu de forma pioneira a possibilidade de sujeitar todo e qualquer infrator, ou seja, aqueles que praticam condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, a sanções penais conforme determina de forma clara e inequívoca o art. 225, § 3º, da Constituição Federal” (Fiorillo, 2025, p. 757)

Ademais, a Lei 14.133/2021, em seu artigo 144, estabelece que na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato. Inclusive, entre os princípios a serem observados nas licitações e contratações públicas, está o do desenvolvimento nacional sustentável, conforme previsto no artigo 5º da NLLC, além de dispor, em seu artigo 11, inciso IV, como incentivo dentre os objetivos a serem alcançados no processo licitatório.

2.2. Normas penais na Lei 14.133/2021

A Lei 14.133/2021 trouxe inovações significativas na tipificação de condutas criminosas no âmbito das licitações e contratos administrativos, com alterações ao Código Penal brasileiro, acrescentando o Capítulo II-B e seus dispositivos (arts. 337-E a 337-P).

Entre os avanços, destaca-se a previsão de penas mais severas no rol de condutas puníveis, como: contratação direta ilegal (art. 337-E), frustração do caráter competitivo de licitação (art. 337-F), patrocínio de contratação indevida (art. 337-G), modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (art. 337-H), perturbação de processo licitatório (art. 337-I), violação de sigilo em licitação (art. 337-J), afastamento de licitante (art. 337-K), fraude em licitação ou contrato (art. 337-L), contratação inidônea (art. 337-M), impedimento indevido (art. 337-N), omissão grave de dado ou de informação por projetista (arts. 337-O e 337-P).

O crime de fraude em licitação e contrato, por exemplo, antes previsto no artigo 96 da Lei nº 8.666/1993, previa pena de detenção de três a 6 anos e multa. Com a inovação legal

trazida pela NLLC, a pena passa a ser de quatro a oito anos de reclusão e multa, conforme estabelece o artigo 337-L do Código Penal. O mesmo se observa com o crime de impedimento indevido, que estabelecia, no artigo 98 da Lei nº 8.666/1993, pena de detenção de seis meses a dois anos e multa, passa a se cominada pena de reclusão de seis meses a dois anos e multa, ou seja, agrava a forma de cumprimento da pena. Tal como ocorre no delito de contratação indireta ilegal, que cominava pena de detenção de três a cinco anos e multa, e agora, comina pena de reclusão de quatro a oito anos e multa.

A nova normativa licitatória ressalta, como visto anteriormente, uma maior severidade nas penas aplicadas às condutas criminosas, com o intuito de “assegurar a correção, legalidade e moralidade na realização de cada um e de todos os atos do procedimento licitatório, observando rigorosamente a regra do respeito ao bem público”, como bem destacado por Cesar Bitencourt (2024b, p. 151).

Assim sendo, pode-se observar que, ao criminalizar condutas específicas no âmbito das contratações públicas, o diploma penal, com as inovações trazidas pela NLLC, traz duas funções importantes: a preventiva e a punitiva. A primeira, busca desestimular a prática de atos ilícitos, ao prever sanções severas para quem vir a violar as normas legais, enquanto a segunda assegura a responsabilização dos envolvidos, protegendo os recursos públicos e a confiança social nas instituições.

No que tange a proteção do bem jurídico aqui tutelado, que tem um caráter supraindividual, pertencente a uma titularidade difusa, como explica Guilherme Lopes Felício, “são interesses-massa, essenciais a cada indivíduo, dentro do contexto social, envolvendo, portanto, as relações sociais dentro do sistema que constituem a ordem social e o bom funcionamento do sistema”, e, por serem bens que “estão expostos à ataques cujos danos são extensos e podem ser irreversíveis, a tutela penal para ser efetiva, nesses casos, deve ser distinta daquela diante de bens individuais” (2023, p. 56-57). Nesse contexto, deve o Direito Penal atuar de maneira preventiva, antes que ocorra o dano (Felício, 2023, p. 61).

Por fim, é importante ressaltar que, a eficácia das normas aqui discutidas depende de uma aplicação criteriosa, evitando excessos e garantindo o devido processo legal, de forma que, o compliance emerge como um aliado estratégico do direito penal regulatório, ao propor mecanismos internos de controle e prevenção nas empresas contratadas.

3. Responsabilidade penal e programas de compliance

O conceito de responsabilidade penal no âmbito corporativo que consiste em atribuir o fato à pessoa jurídica e puni-la pelos atos de seus integrantes (Felício, 2023, p. 175), reflete

um avanço no tratamento jurídico de crimes econômicos, especialmente aqueles relacionados às contratações públicas.

Com a ampliação dos programas de compliance no Brasil, a ideia de prevenção ganha destaque, aliando-se à responsabilização de pessoas jurídicas e seus representantes por atos ilícitos, o que “permitiria uma operacionalização adequada do Direito Penal e a real exploração da efetividade que o instituto oferece, ante tais características” (Felício, 2023, p. 161).

3.1. Fundamentos da responsabilidade penal da Pessoa Jurídica no Brasil

A responsabilidade penal da pessoa jurídica, que vem sendo discutida no Brasil desde a Constituição Federal de 1988, a exemplo do seu artigo 225, § 3º, encontra-se mais consolidada em crimes ambientais, previstos na Lei 9.605/1998, ao dispor em seu artigo 3º que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade (Felício, 2023, p. 166). Contudo, sua aplicação em outros crimes, como corrupção e fraudes em licitações, ainda enfrenta desafios teóricos e práticos.

O debate acerca da responsabilidade penal das empresas esbarra na necessidade de comprovação de dolo, elemento subjetivo geralmente associado a indivíduos, e na delimitação de atos praticados em benefício da organização (Silveira, 2015, p. 168-169).

Entretanto, segundo Silveira, a partir da análise do Recurso Extraordinário nº 548.181/PR, relatado pela Ministra Rosa Weber, em 2013,

A ideia geral do Constituinte – segundo o novo entendimento do Supremo Tribunal – teria sido o da imputação in- dependente, e, portanto, condicionar a imputabilidade da pessoa jurídica à da pessoa humana seria quase que subordinar a responsabilidade jurídico-penal do ente moral à efetiva condenação da pessoa física, o que seria impensável. A partir dessa decisão, percebe-se uma clara inclinação da jurisprudência brasileira para a mais adequada tese da autorresponsabilidade da pessoa jurídica, procurando-se afastar das justificativas tradicionais em seu rechaço. Essa tendência é, frise-se, fundamental para se perceber a atualidade da construção relativa à responsabilidade das pessoas jurídicas (Silveira, 2015, p. 172).

Felício (2023, p. 179) sublinha que a noção de culpabilidade autônoma da empresa não se limita à constatação de falhas ou ausência de organização, mas envolve a análise sobre razões pelas quais a entidade não se estruturou de maneira adequada, ou se seria possível exigir uma organização capaz de prevenir o crime, tratando-se, portanto, de um juízo de valoração que recai sobre a existência do defeito de organizacional e sua relação causal com o

resultado ilícito, bem como sobre a possibilidade de a empresa organizar-se conforme o Direito.

A Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) avança ao tratar da responsabilidade administrativa e civil das pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, porém, não aborda a penalidade criminal direta, como será estudado mais adiante.

3.2. Critérios para avaliação de programas de *compliance*

Os programas de compliance têm ganhado destaque como mecanismos de mitigação de riscos, podendo inclusive ser considerados atenuantes na responsabilização penal ou administrativa de empresas (Felício, 2023, p. 198-202). Aliás, a Lei Anticorrupção (art. 7º, inciso VIII) e a Lei 14.133/2021 (art. 158, § 1º, V) reconhecem esses programas como elementos essenciais para a governança corporativa, sendo levados em consideração em eventual aplicação de sanções.

Os programas de compliance observam as normas reguladoras da atividade econômica e empresarial e a frequência das alterações dessas normas, procurando evitar problemas legais e judiciais para a empresa devido aos custos materiais e reputacionais da violação dessa rede de normas (Felício, 2023, p. 145-146).

A vista disso, um programa de compliance eficaz, que, em regra, contém instrumentos de prevenção, como códigos de conduta, treinamento contínuo e análise de riscos; de detecção, com canais de denúncia, auditorias internas e ferramentas tecnológicas de monitoramento; de reação, com mecanismos de apuração, sanção interna e ajustes de processos para evitar reincidências, certamente, servirá de instrumento avaliador de culpabilidade da empresa (Felício, 2023, p. 146-150). Como bem exemplifica Felício,

Se a empresa apresenta uma organização que se revela por um programa de compliance efetivo, de prevenção, controle e gestão de riscos, com medidas eficazes de vigilância, atendendo aos pilares de um programa de compliance, demonstrando que o integrante por si só se desviou da cultura de legalidade implantada, não há o que se falar em defeito de organização e, portanto, ausente a culpabilidade. Destarte, o risco não teria sido gerado pela empresa, porque não se originou de um defeito de organização, concluindo-se, assim, que a empresa não poderia ser responsável pelo crime (Felício, 2023, p. 199).

Os critérios de avaliação de um programa de compliance são trazido pela ISO 37301 - Sistemas de Gestão de Compliance, e orientações internacionais, como o *Corporate Compliance Programs* (Programa de Compliance Corporativo ou de Conformidade Corporativos) dos Estados Unidos (Felício, 2023, p. 198). Essas diretrizes destacam a necessidade de programas dinâmicos, integrados à estrutura organizacional, com apoio direto da alta gestão.

A ISO 37301, que trata dos sistemas de gestão de compliance, pretende auxiliar as organizações no desenvolvimento e na promoção de uma cultura de compliance positiva, reconhecendo que uma gestão sólida e eficiente dos riscos relacionados ao compliance deve ser vista como uma oportunidade valiosa, em razão dos inúmeros benefícios que pode trazer para a instituição (ABNT, 2024, p. vii). Referido documento traz requisitos e diretrizes para estabelecer, desenvolver, implementar, avaliar, manter e melhorar um sistema de compliance eficaz dentro de uma organização, sendo aplicável a todos os tipos de organizações, independente do porte e da natureza, bem como se é do setor público, privado ou sem fins lucrativos (ABNT, 2024, p. 1).

3.3. Intersecção entre *compliance* e direito penal regulatório

Os programas de compliance expressam o conceito de autorregulação supervisionada, aplicável a pessoas jurídicas concebidas como empresas, com o objetivo principal de prevenir a prática de ilícitos (Silveira, 2015, p. 113).

O direito penal regulatório amplia a noção de prevenção, incluindo compliance como um instrumento essencial para evitar práticas ilícitas. No contexto das contratações públicas, programas de integridade podem mitigar crimes como corrupção ativa e passiva (CP, arts. 317 e 333), fraude em licitações (CP, art. 337-L), lavagem de dinheiro e formação de cartel.

Um exemplo significativo é o uso de acordos de leniência, que incentivam empresas a denunciar irregularidades em troca de benefícios legais. Nesses casos, a existência de programas de compliance robustos pode ser um fator decisivo para a negociação dos termos do acordo e eventual redução de sanções penais ou administrativas, como previsto no artigo 7º, inciso VIII, da Lei Anticorrupção.

Como exemplos emblemáticos, pode-se citar um marco recente foi a Operação Lava Jato, que revelou a fragilidade de programas de *compliance* em grandes empresas contratadas pelo setor público. Muitas delas implementaram ou aprimoraram seus sistemas após o escândalo, destacando a necessidade de práticas preventivas para evitar a reincidência, como foi o caso da Petrobras.

Em 2014, a Petrobras criou a Diretoria de Governança, Risco e Conformidade, que incorporou e reuniu estruturas e atividades já desenvolvidas por outras áreas, como Controladoria e Gestão Corporativa de Riscos Empresariais, aprimorando os mecanismos de controle e combate à corrupção, criando, no ano seguinte, um novo Canal de Denúncia, com a recepção das denúncias a cargo de uma empresa independente especializada (Petrobras, 2014).

4. O Compliance como ferramenta de prevenção e mitigação de riscos penais

Neste tópico, será analisada a natureza preventiva do compliance na esfera penal, tratando da estruturação de programas de compliance eficazes e efetivos, sua implementação, bem como sua conexão com a governança no setor público.

4.1. A natureza preventiva do compliance no âmbito penal

O compliance é reconhecido como um instrumento essencial na prevenção de riscos penais, especialmente em setores sensíveis como o das contratações públicas. Sua natureza preventiva baseia-se na identificação, análise e mitigação de vulnerabilidades que possam levar à prática de ilícitos, buscando conformidade com normas legais e regulatórias (Felício, 2023, p. 145-146).

O direito penal regulatório, voltado à proteção de bens jurídicos supraindividuais (2023, p. 56-57), como a moralidade administrativa e a probidade, confere ao compliance um papel estratégico de prevenção para evitar condutas lesivas, como corrupção, fraudes em licitações, conluios e acordos anticompetitivos, lavagem de dinheiro, entre outros.

A Lei 14.133/2021, ao exigir programas de integridade para contratações com valores elevados, conforme preceitua seu artigo 25, §4º, reconhece explicitamente o compliance como uma ferramenta de prevenção de ilícitos no âmbito da administração pública, ao torná-los obrigatórios nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto.

4.2. Estruturação de Programas de Compliance Eficazes

Um programa de compliance eficiente deve ir além do formalismo, devendo integrar-se à cultura organizacional, contando, em suma, com elementos indispensáveis que incluem código de ética e conduta, que oriente os colaboradores sobre práticas aceitáveis e as sanções para desvios; com capacitação contínua dos envolvidos na identificação e mitigação de riscos; com implementação de canais de denúncia, que possibilite o reporte de irregularidades de forma segura e anônima; com auditorias internas, a fim garantir a revisão periódica de processos, com foco na conformidade legal; e principalmente, com plano de ação corretiva, definindo medidas rápidas e efetivas para lidar com infrações identificadas (Felício, 2023, p. 150; ABNT, 2024).

No âmbito da relação com a administração pública, tais estruturas devem ser adaptadas às particularidades do setor público, onde a interação entre empresas e agentes administrativos tendem a gerar riscos específicos.

4.3. Compliance e Governança: conexões no setor público

A implementação de programas de compliance está diretamente ligada ao fortalecimento da governança pública. Governança, nesse contexto, é entendida como o conjunto de práticas e políticas destinadas a promover eficiência, integridade e transparência nas ações administrativas (Brasil, 2024a).

No âmbito penal, a governança atua como um fator de mitigação de riscos, estabelecendo controles internos que reduzem a exposição a fraudes e irregularidades. O mapeamento de riscos, por exemplo, que também integra os programas de compliance, pode identificar potenciais pontos de vulnerabilidade em processos licitatórios, prevenindo atos de corrupção ou fraudes.

A adoção de mecanismos tecnológicos também tem se mostrado essencial. Ferramentas como inteligência artificial e análise de big data podem ser empregadas para monitorar contratos públicos, identificar padrões suspeitos e aumentar a eficiência na gestão de riscos (Menezes, 2021, p. 46-60).

4.4. O papel dos órgãos de controle e da sociedade

A eficácia do compliance como ferramenta de mitigação penal depende da atuação integrada de órgãos de controle e da participação da sociedade civil.

Órgãos de controle interno e externo, como a Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União e Ministério Público, têm papel crucial na fiscalização da implementação de programas de compliance pelas empresas contratadas e pela administração pública.

A implementação de incentivos normativos, como políticas de premiação de boas práticas de integridade, podem estimular a adesão ao compliance, como o Prêmio Boas Práticas em Integridade Pública, instituído pela Controladoria Geral da União, pela Portaria nº 782/2022 (Brasil, 2022).

Por fim, a participação social, com o monitoramento cidadão, por meio de transparência ativa, fortalece o controle social sobre contratações públicas.

4.5. Desafios para a consolidação do compliance no Brasil

Apesar de seu potencial, a implementação de compliance ainda enfrenta desafios significativos, em razão de cultura organizacional por vezes inadequada, na qual empresas e órgãos públicos frequentemente priorizam resultados financeiros imediatos em detrimento de práticas éticas.

A Lei Anticorrupção e a Nova Lei de Licitações, por exemplo, embora tenham introduzido elementos que buscam a adoção de programas de integridade, ainda enfrentam desafios na implementação prática. No entanto, a falta de parâmetros claros para avaliação de compliance, a pouca integração entre órgãos reguladores e, principalmente, a deficiência ou ausência de capacitação de servidores públicos para avaliar tais instrumentos, no contexto das contratações, talvez sejam os principais desafios e dificuldades para que se implementem programas efetivos de compliance.

Ao tratar dos fundamentos da autorregulação no direito penal empresarial, Gomez-Jara Diez ressalta que ao Estado tradicional, “*no solamente carece de las herramientas necesarias para poder hacer frente a los retos que le plantea la nueva configuración social, sino que los agentes que sí pueden ofrecer una respuesta, se escapan a su control*” (Gómez-Jara Diez, 2017, p. 30). Tal situação, por vezes, decorre do que foi mencionado anteriormente, no que diz respeito à clareza dos programas e à devida capacitação dos atores envolvidos.

Como se observa, o compliance emerge como uma ferramenta indispensável para prevenir e mitigar riscos penais em contratações públicas, promovendo não apenas a conformidade legal, mas também uma cultura de integridade e governança. No entanto, sua efetividade depende de esforços coordenados entre empresas, órgãos públicos e sociedade civil, além de um compromisso firme com a ética e a transparência.

5. Da responsabilidade penal das pessoas jurídicas no âmbito das contratações públicas

A questão da possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica ainda levanta muitas discussões, no que diz respeito às dificuldades em se estabelecer a responsabilidade criminal dentro do âmbito empresarial (Silveira e Diniz, 2015, p. 85).

Para Felício (2023, p.165), a Constituição da República de 1988, em seus artigos 173, § 5º, e 225, § 3º, admitiu de maneira expressa a possibilidade da pessoa jurídica ser responsabilizada por crime contra a ordem econômica e financeira, a economia popular e o meio ambiente, e, ainda que haja tais controvérsias, é possível

a responsabilidade criminal do ente coletivo, não como regra, mas em caráter de exceção e em casos de real necessidade, situação em que o Direito Penal em seu modo clássico de atuação não mais se compatibiliza com a criminalidade das pessoas jurídicas (Felício, 2023, p. 168).

Em sentido contrário, Bitencourt (2021, p. 41) afirma como equívoco de alguns penalistas, ao sustentarem que o artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988 consagrou a responsabilidade penal da pessoa jurídica, no que diz respeito ao meio ambiente. O autor

busca combater a tese, argumentando que o disposto no seu art. 173, § 5º, ao regular a Ordem Econômica e Financeira, extrai-se que:

a responsabilidade pessoal dos dirigentes não se confunde com a responsabilidade da pessoa jurídica; 2º) a Constituição não dotou a pessoa jurídica de responsabilidade penal. Ao contrário, condicionou a sua responsabilidade à aplicação de sanções compatíveis com a sua natureza (Bitencourt, 2021, p. 41).

5.1. Criminal compliance nas contratações públicas à luz do regulamento europeu

Como bem mencionado por Gómez-Jara Díez, a relação das empresas privadas nas contratações públicas tem sido uma questão delicada (2017, p. 208), e a partir de suas lições, será analisada as diretrizes europeias que tratam dessa relação, no contexto da implementação dos programas de compliance.

A Diretiva de 2014 da União Europeia relativa à contratações públicas traz os programas de criminal compliance como elemento essencial para evitar a exclusão da licitação em caso de condenação da empresa licitante (Gómez-Jara Díez, 2017, p. 209). A norma europeia permite que seja demonstrada sua confiabilidade, por meio da existência de um programa de criminal compliance adequado, por exemplo, o que não significa reabilitação automática no certame licitatório (Gómez-Jara Díez, 2017, p. 212). Explica Gómez-Jara Díez que a normativa, ao fazer referência ao criminal compliance, trata daqueles programas de conformidade especialmente orientados pela prevenção das práticas de atos delituosos, ou seja, trata da implementação de uma cultura empresarial de prevenção às condutas criminosas. (2017, p. 2013).

Observa Gómez-Jara Díez que a referida normativa europeia caminha para a exigência de programas de criminal compliance a todas as empresas que pretendam contratar com a administração pública (2017, p. 2016).

No contexto brasileiro, a nova lei de licitações traz a previsão de adoção dos programas de integridade, mas ainda de maneira tímida, sem esse aspecto trazido pela normativa europeia, que parece um tanto contundente na exigência de adoção de medidas técnicas, organizacionais e de pessoal efetivas, apropriadas a mitigar novas infrações penais.

6. Considerações Finais

O estudo se propôs a analisar a responsabilidade penal no âmbito das contratações públicas, com ênfase no papel dos programas de compliance como ferramentas de prevenção e mitigação de ilícitos. A pesquisa foi fundamentada em contribuições teóricas relevantes, e

buscou explorar as interseções entre o direito penal regulatório e a governança pública, especialmente à luz da Lei 14.133/2021.

As análises realizadas ao longo do texto permitiram concluir que os programas de compliance, quando bem estruturados, possuem o potencial de prevenir práticas ilícitas e mitigar a responsabilidade penal de empresas envolvidas em contratações públicas. Essa eficácia depende de uma implementação consistente, apoiada por uma cultura organizacional ética.

Observou-se que o direito penal regulatório desempenha papel crucial na proteção de bens jurídicos supraindividuais, como a probidade administrativa e a moralidade pública. No entanto, sua aplicação prática encontra limitações, especialmente no que diz respeito à responsabilização das pessoas jurídicas por atos de corrupção, fraudes em licitações e outros ilícitos.

Também ficou evidente que a integração entre os mecanismos de compliance e os instrumentos de fiscalização ainda apresenta lacunas. O fortalecimento da governança pública exige maior clareza normativa e a capacitação dos agentes responsáveis pela avaliação de programas de integridade.

As discussões apresentadas no artigo permitiram identificar avanços e desafios no campo estudado.

A Lei 14.133/2021 trouxe inovações importantes ao estabelecer a obrigatoriedade de programas de integridade em contratações de grande vulto, reconhecendo o compliance como um elemento estratégico na mitigação de riscos penais e administrativos. No entanto, apesar do avanço normativo, a legislação ainda carece de parâmetros objetivos para avaliação de programas de compliance, o que pode comprometer a uniformidade na aplicação das normas e a eficácia das fiscalizações.

As lições de autores referenciados reforçam que a responsabilidade penal das pessoas jurídicas está diretamente ligada à qualidade dos programas de compliance, destacando-se a necessidade de que esses sejam mais do que formais e realmente incorporados à prática empresarial e pública. Felício destaca que o compliance é tanto uma ferramenta de proteção para as empresas quanto um critério para aferir sua responsabilidade penal, apontando a necessidade de internalização das políticas de integridade como um diferencial competitivo e ético.

Este estudo buscou contribuir para a compreensão da interação entre o direito penal regulatório e os programas de compliance nas contratações públicas, evidenciando que é imprescindível que sejam desenvolvidos padrões claros para avaliar a efetividade dos

programas de compliance no contexto das licitações e contratos administrativos, e que sua implementação depende da construção de uma cultura ética nas organizações, que vai além do mero cumprimento formal da legislação. Outro ponto relevante, reside no fortalecimento dos órgãos de controle, para garantir que os programas de compliance sejam mais do que ferramentas simbólicas, servindo efetivamente como mecanismos preventivos.

Por fim, o estudo reafirmou que a prevenção e mitigação de ilícitos no âmbito das contratações públicas dependem não apenas de avanços legislativos, mas também de mudanças profundas nas práticas empresariais e na governança pública, e que os programas de compliance, quando genuinamente implementados, representam instrumentos indispensáveis para a promoção de um ambiente ético e transparente. Contudo, é necessário um esforço coletivo de todos os atores envolvidos para superar as lacunas existentes e consolidar uma cultura de integridade no setor público e privado.

Referências

ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de. **A intervenção penal nas licitações**. Orientador: Antonio Carlos Da Ponte. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/5904/1/Glaucio%20Roberto%20Brittes%20de%20Araujo.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ISO 37301, de 12 de junho de 2024**. Sistema de gestão de compliance - requisitos para orientações de uso. Rio de Janeiro: ABNT, 2024. Disponível em: <https://www.normas.com.br/produto/normas-brasileiras-e-mercosul/pesquisar/37301>. Acesso em: 30 nov. 2024

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. **A Hegemonia Estadunidense e o Combate à Corrupção no Brasil: O caso da Operação Lava Jato**. Orientadora: Camila Feix Vidal. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Centro Socioeconômico. Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/252296/PGRI0122-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 out. 2024.

BITENCOURT, Cesar Roberto. **Direito Penal das Licitações**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

BITENCOURT, Cesar Roberto. **Tratado de direito penal: parte especial**. v.5. 18. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024a.

BITENCOURT, Cesar Roberto. **Tratado de direito penal: parte especial**. v.6. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024b.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 21 set 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613compilado.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 782, de 19 de abril de 2022.** Institui o Prêmio de Boas Práticas em Integridade Pública. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 20/04/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/governanca>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais.** Brasília, DF: CGU, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde>. Acesso em: 21 set 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Governança.** Brasília, DF: CGU, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/governanca>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Petrobras. **Plano estratégico 2024-2028.** Disponível em: https://petrobras.com.br/documents/d/f3a44542-113e-11ee-be56-0242ac120002/pe-2024-28-portugues-versao-completa_v24?download=true. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. Petrobras. **Trajetória.** Disponível em:
<https://petrobras.com.br/quem-somos/trajetoria>. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017B> ABE767F6467E. Acesso em: 30 nov. 2024.

FELÍCIO, Guilherme Lopes. **Criminal Compliance: mecanismo de proteção contra a criminalidade econômica.** 2 ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2023.

FERNANDES, Luiz Campos. **Corrupção e estratégias de negócios: caso Odebrecht.** Orientadora: Dimária Silva e Meirelles. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Centro de Ciências Sociais e Aplicadas. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/23687>. Acesso em: 22 out. 2024.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

FONSECA, Nadine Côrrea Machado. **Turnaround de empresas com problemas de compliance: o caso Siemens.** Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2015. Disponível: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/399f789e-1a6d-4dfe-a7f3-0ee3d0c5d7af/cotent>. Acesso em: 22 out. 2024.

GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. **Autorregulación y Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas.** Peru: Ara Editores, 2017.

MENEZES, Ana Paula Veras Carvalho. **Inteligência artificial para a identificação de indícios de fraude e corrupção em compras públicas no TCU.** Orientador: Caio Cordeiro de Resende. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola de Gestão, Economia e Negócios (EGEN). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília-DF, 2021. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4176/1/DISSERTACAO_ANA%20PAUL_A%20VERAS%20CARVALHO%20MENEZES_MESTRADO%20EM%20ADMINISTRAÇÃO%20PÚBLICA_2022.pdf. Acesso em: 30 nov. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Operação Lava Jato.** Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato>. Acesso em: 30 nov. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Organização Criminosa.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book. ISBN 9788530992859. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530992859/>. Acesso em: 01 dez. 2024.

OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. **Direito Penal para fins regulatórios - a necessária revisão dos institutos penais clássicos.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/ 2017 (Texto para Discussão nº 224). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528674/TD224.pdf>. Acesso em 30 nov. 2024.

PONTE, Antônio Carlos da. **Crimes eleitorais.** 2 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2016.

SANTOS, Hugo Luz dos. **Processo Penal na Era Compliance.** Lisboa: AAFDL Editora, 2022.

SARCEDO, Leandro. **Compliance e Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica: construção de um novo modelo de imputação baseado da culpabilidade corporativa.** Orientador: Sérgio Salomão Shecaira. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção.** São Paulo: Saraiva, 2015.