

Compliance penal em instituições financeiras públicas: governança, Direito Penal Econômico e o papel da Caixa Econômica Federal na ordem econômica brasileira

Élida Fabrícia Oliveira Machado Franklin

*Advogada da CAIXA no Piauí
Mestranda em Direito Empresarial e Cidadania,
com enfoque em Direito Penal Econômico,
pela Unicuritiba*

Lavínia Louise Machado Franklin

Acadêmica de Direito da UFMG

RESUMO

O presente artigo analisa a relevância da implementação de programas de compliance penal em instituições financeiras públicas, com ênfase na atuação da Caixa Econômica Federal no sistema econômico brasileiro. A investigação fundamenta-se na teoria da expansão do Direito Penal de Silva Sánchez e na sistematização do Direito Penal Econômico de Martínez-Buján Pérez, dialogando com a doutrina brasileira contemporânea, especialmente com Bottini e Luiz Regis Prado. Adota-se metodologia dedutiva, com abordagem qualitativa e técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Examina-se a relação entre o compliance penal, a governança corporativa e a proteção da ordem econômica prevista no art. 170 da Constituição Federal de 1988. Conclui-se que o compliance penal constitui instrumento essencial de prevenção de ilícitos, mitigação de riscos institucionais e fortalecimento da confiança no sistema financeiro público.

Palavras-chave: Compliance penal. Direito Penal Econômico. Ordem econômica. Instituições financeiras públicas.

ABSTRACT

This article analyzes the relevance of implementing criminal compliance programs in public financial institutions, focusing on the role of Caixa Econômica Federal within the Brazilian economic system. The study is grounded in Silva Sánchez's theory of the expansion of Criminal Law and Martínez-Buján Pérez's framework on Economic Criminal Law, engaging with Brazilian scholarship, particularly Bottini and Luiz Regis Prado. A deductive methodology with qualitative approach is employed, based on bibliographical and documentary research. The paper examines the relationship between criminal compliance, corporate governance, and the protection of the constitutional economic order under Article 170 of the Brazilian Constitution. It concludes that criminal compliance is an essential tool for preventing economic crimes and strengthening institutional integrity.

Keywords: Criminal compliance. Economic criminal law. Economic order. Public financial institutions.

Introdução

A transformação das estruturas econômicas nas últimas décadas, marcada pela globalização dos mercados, pela digitalização das operações financeiras e pela crescente interdependência entre agentes públicos e privados, redefiniu profundamente o papel do Direito Penal no controle social. Esse cenário, caracterizado pela intensificação dos fluxos de capital e pela sofisticação dos instrumentos financeiros, impõe ao sistema jurídico desafios que ultrapassam os paradigmas tradicionais de repressão criminal, exigindo novas formas de atuação estatal.

Nesse contexto, o Direito Penal contemporâneo deixa de ser exclusivamente reativo e passa a desempenhar funções preventivas e estruturais, especialmente no campo da criminalidade econômica. A expansão do Direito Penal, fenômeno amplamente debatido na doutrina, revela uma tendência de antecipação da tutela penal, voltada à contenção de riscos antes mesmo da ocorrência de danos concretos. Tal movimento pode ser observado na crescente valorização de mecanismos de autorregulação, em que o Estado compartilha com os entes privados a responsabilidade pela prevenção de ilícitos.

Esse deslocamento funcional é particularmente visível no âmbito das instituições financeiras, cujo potencial de geração

de riscos sistêmicos exige mecanismos sofisticados de controle, monitoramento e responsabilização. A intermediação financeira, ao mesmo tempo em que viabiliza o desenvolvimento econômico, também pode servir como meio para a prática de ilícitos complexos, como lavagem de dinheiro, fraudes estruturadas e crimes contra o sistema financeiro nacional. Por essa razão, o fortalecimento de estruturas internas de controle torna-se elemento central na política criminal contemporânea.

No contexto brasileiro, a presença do Estado no sistema financeiro, por meio de instituições públicas, traz uma camada adicional de complexidade. Essas entidades operam simultaneamente sob a lógica de mercado e sob imperativos de política pública, o que amplia tanto sua relevância quanto sua exposição a riscos jurídicos. A dualidade entre eficiência econômica e cumprimento de funções sociais cria tensões institucionais que demandam soluções jurídicas sofisticadas, especialmente no que se refere à responsabilização de seus gestores e à implementação de programas eficazes de compliance.

A Caixa Econômica Federal insere-se nesse cenário como um dos principais instrumentos de atuação estatal na economia, desempenhando funções que vão desde a intermediação financeira até a execução de políticas públicas estruturantes, como programas habitacionais, distribuição de benefícios sociais e financiamento de infraestrutura. Sua atuação, portanto, transcende a lógica puramente mercadológica, incorporando uma dimensão social que a coloca em posição estratégica no desenvolvimento nacional.

Todavia, essa centralidade institucional também implica maior exposição a riscos penais e reputacionais, sobretudo diante da complexidade das operações realizadas e do volume de recursos administrados. A necessidade de assegurar integridade, transparência e conformidade normativa torna imprescindível a adoção de mecanismos robustos de governança, capazes de prevenir desvios de conduta e mitigar riscos legais.

É nesse ponto que o compliance penal se apresenta como instrumento fundamental. Mais do que um conjunto de normas internas, o compliance penal configura-se como uma verdadeira cultura organizacional orientada à prevenção de ilícitos, à promoção da ética e à conformidade com o ordenamento jurídico. Sua implementação eficaz exige não apenas a criação de códigos de conduta, mas também a adoção de sistemas de controle interno, canais de denúncia, treinamentos contínuos e auditorias independentes.

A doutrina contemporânea, ao tratar da expansão do Direito Penal Econômico, destaca a importância da responsabilização dos entes coletivos e de seus administradores, especialmente em contextos de omissão no dever de vigilância. Nesse sentido, o compliance penal atua como elemento de mitigação de responsabilidade, ao demonstrar o compromisso institucional com a prevenção de ilícitos e com a observância das normas legais.

Além disso, a incorporação de práticas de compliance está diretamente relacionada ao fortalecimento da governança corporativa, contribuindo para a tomada de decisões mais transparentes e alinhadas aos princípios constitucionais da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No caso das instituições financeiras públicas, essa relação é ainda mais relevante, dada a necessidade de conciliar interesses econômicos com objetivos sociais.

A literatura especializada também aponta que programas eficazes de compliance penal podem atuar como instrumentos de redução de riscos sistêmicos, ao impedir que falhas individuais ou organizacionais se convertam em crises de maior amplitude. Nesse sentido, o compliance deixa de ser apenas uma exigência normativa e passa a ser um elemento estratégico para a sustentabilidade institucional.

Diante desse panorama, torna-se evidente que o Direito Penal não pode mais ser compreendido somente como instrumento de repressão, mas sim como parte integrante de um sistema mais amplo de governança e regulação. A articulação entre Direito Penal Econômico e compliance revela uma nova racionalidade jurídica, orientada pela prevenção, pela gestão de riscos e pela promoção de boas práticas institucionais.

No caso específico das instituições financeiras públicas, como a Caixa Econômica Federal, essa articulação assume contornos ainda mais relevantes, na medida em que envolve não só a proteção do sistema financeiro, mas também a garantia da efetividade de políticas públicas essenciais ao desenvolvimento social e econômico do país.

Isso posto, o presente estudo busca investigar o papel do compliance penal como instrumento de governança e prevenção de ilícitos, articulando-o com o Direito Penal Econômico e com a função constitucional das instituições financeiras públicas. Pretende-se, assim, contribuir para o debate acerca dos limites e das potencialidades da atuação penal no contexto da economia contemporânea, destacando a importância de modelos regulatórios que conciliem eficiência, integridade e responsabilidade institucional.

1 Metodologia e referencial teórico

A presente pesquisa adota método **dedutivo**, com abordagem qualitativa e caráter exploratório-explicativo.

O referencial teórico estrutura-se em três eixos principais:

a) Expansão do Direito Penal — com base em Silva Sánchez.

b) Direito Penal Econômico — a partir de Martínez-Buján Pérez.

c) Compliance penal e governança — com destaque para Bottini e doutrina brasileira.

A análise também incorpora:

- interpretação constitucional (art. 170 da CF/88);
- legislação infraconstitucional;
- construção jurisprudencial brasileira.

O objetivo é promover uma leitura integrada entre teoria penal, regulação econômica e governança institucional.

2 Expansão do Direito Penal e a gestão de riscos econômicos

A teoria da expansão do Direito Penal revela que o sistema penal contemporâneo se reorganiza em função da necessidade de gestão de riscos coletivos.

No âmbito econômico, esses riscos assumem características específicas, tais como:

- difusidade dos efeitos;
- dificuldade de identificação de vítimas diretas;
- elevada complexidade técnica;
- potencial de impacto sistêmico.

A criminalidade econômica, nesse contexto, não se limita à violação de normas, mas compromete a própria confiança nas instituições.

Silva Sánchez identifica que o Direito Penal passa a atuar em um modelo de **antecipação da tutela**, no qual a intervenção ocorre antes da concretização do dano, especialmente por meio de crimes de perigo abstrato. Essa lógica é particularmente relevante no sistema financeiro, em que a prevenção é mais eficaz do que a repressão posterior.

A teoria expansionista do Direito Penal parte da constatação de que o modelo clássico, centrado na repressão de danos individualmente identificáveis, tornou-se insuficiente diante das transformações estruturais da sociedade contemporânea. A emergência da chamada sociedade de risco — conceito desenvolvido

por Ulrich Beck — revela que os perigos modernos não se apresentam mais de forma localizada, mas sim difusa, global e potencialmente catastrófica.

No campo econômico, essa mutação assume contornos ainda mais complexos. A intensificação da globalização financeira, a digitalização dos meios de pagamento e a interconexão entre mercados ampliaram exponencialmente a capacidade de geração de riscos sistêmicos. Esses riscos possuem características próprias que justificam a ampliação da tutela penal:

A difusidade dos efeitos implica que os danos não atingem apenas indivíduos determinados, mas sim a coletividade, como ocorre em fraudes bancárias de larga escala ou manipulação de mercado. A dificuldade de identificação de vítimas diretas decorre da própria natureza dos crimes econômicos, nos quais o prejuízo se dilui entre investidores, consumidores e o próprio Estado. Soma-se a isso a elevada complexidade técnica, a qual exige conhecimento especializado para compreensão das condutas ilícitas, e o potencial de impacto sistêmico, capaz de comprometer a estabilidade de todo o sistema financeiro.

Nesse cenário, a criminalidade econômica deixa de ser compreendida como mera violação normativa e passa a ser vista como ameaça estrutural à confiança institucional. A confiança, nesse contexto, constitui verdadeiro bem jurídico supraindividual, essencial ao funcionamento do mercado. Sem confiança, não há crédito, investimento nem circulação eficiente de riquezas.

Silva Sánchez identifica que o Direito Penal contemporâneo passa a operar sob uma lógica de antecipação da tutela penal, em que a intervenção ocorre antes da concretização do dano. Essa antecipação se materializa, sobretudo, por meio dos chamados crimes de perigo abstrato, nos quais não se exige a demonstração de resultado lesivo concreto, bastando a criação de uma situação de risco juridicamente relevante.

No ordenamento brasileiro, essa lógica pode ser observada em diversos dispositivos da Lei nº 7.492/1986 e da Lei nº 9.613/1998, que criminalizam condutas potencialmente perigosas, independentemente da ocorrência de dano efetivo.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido de que, em crimes contra o sistema financeiro, a simples exposição do bem jurídico ao risco é suficiente para a configuração do delito, dispensando a demonstração de prejuízo concreto. Esse posicionamento reforça a legitimidade da antecipação da tutela penal em contextos de elevada complexidade econômica.

Exemplos recentes no Brasil ilustram de forma clara essa dinâmica. O caso da G.A.S. Consultoria envolveu um esquema bilionário de investimentos fraudulentos em criptomoedas, no qual a intervenção estatal ocorreu em momento anterior à completa materialização dos danos, justamente para evitar colapso ainda maior. Da mesma maneira, investigações envolvendo fintechs e plataformas digitais demonstram a dificuldade de controle de operações altamente tecnológicas e descentralizadas.

Outro exemplo relevante pode ser extraído de desdobramentos da Operação Lava Jato, que revelou esquemas sofisticados de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo grandes empresas e instituições financeiras. Nesses casos, a atuação penal antecipada foi essencial para interromper fluxos ilícitos e preservar a integridade do sistema econômico.

Desse modo, a expansão do Direito Penal não pode ser compreendida como simples aumento punitivo, mas sim como resposta funcional à necessidade de gestão de riscos coletivos. Trata-se de um movimento de adaptação do sistema penal às exigências de uma economia complexa e interdependente, em que a prevenção assume papel central.

3 Direito Penal Econômico: estrutura, função e limites

O Direito Penal Econômico constitui instrumento de proteção da ordem econômica, entendida não apenas como conjunto de regras de mercado, mas também como estrutura normativa que viabiliza o funcionamento da economia.

Martínez-Buján Pérez destaca que sua função central é garantir:

- regularidade das relações econômicas;
- confiança institucional;
- estabilidade do sistema financeiro.

O Direito Penal Econômico, conforme delineado por Carlos Martínez-Buján Pérez, constitui um subsistema normativo voltado à proteção da ordem econômica, entendida não somente como um conjunto de regras de mercado, mas também como estrutura institucional que garante a estabilidade e a funcionalidade do sistema econômico.

Sua função central consiste em assegurar a regularidade das relações econômicas, preservar a confiança institucional e proteger a estabilidade do sistema financeiro. Esses objetivos evidenciam que o bem jurídico tutelado transcende interesses individuais, assumindo natureza coletiva e estrutural.

No Brasil, essa proteção encontra fundamento no art. 170 da Constituição Federal de 1988, que estabelece princípios como livre iniciativa, função social da propriedade, defesa do consumidor e redução das desigualdades. O Direito Penal Econômico atua como instrumento de garantia desses princípios, funcionando como mecanismo de tutela subsidiária.

Entretanto, a atuação penal nesse campo enfrenta tensões relevantes. A primeira delas diz respeito ao risco de hipercriminalização, fenômeno que ocorre quando o Direito Penal passa a ser utilizado de forma excessiva, comprometendo sua legitimidade. O Supremo Tribunal Federal tem reiterado que o Direito Penal deve ser aplicado como última *ratio*, evitando-se a banalização da sanção penal.

Outro desafio relevante é a dificuldade de imputação em estruturas organizacionais complexas. Em grandes instituições financeiras, as decisões são frequentemente descentralizadas, o que dificulta a identificação do responsável direto pela conduta ilícita. A jurisprudência brasileira tem enfrentado essa questão por meio da exigência de individualização da conduta, afastando a responsabilização automática.

Nesse sentido, destaca-se a aplicação da teoria do domínio do fato pelo STF, especialmente em julgamentos de grande repercussão, nos quais se buscou responsabilizar agentes que, embora não tenham executado diretamente a conduta, detinham controle sobre sua realização.

Além disso, há a necessidade de compatibilização com garantias penais fundamentais, como o princípio da culpabilidade e a vedação da responsabilidade objetiva. O Direito Penal Econômico não pode prescindir desses princípios, sob pena de violação ao Estado de Direito.

Exemplos recentes evidenciam essas tensões. Investigações envolvendo instituições financeiras e gestores demonstram a complexidade de delimitar responsabilidades em operações sofisticadas, como concessão de crédito estruturado e gestão de ativos.

Diante desse cenário, o compliance penal surge como mecanismo intermediário entre regulação e repressão, permitindo a internalização de controles e a prevenção de ilícitos antes da intervenção estatal.

4 Compliance penal como instrumento de gestão de riscos

O compliance penal representa uma evolução na forma de enfrentamento da criminalidade econômica, deslocando o foco da punição para a prevenção.

Trata-se de um modelo que incorpora:

- análise de riscos jurídicos;
- criação de estruturas internas de controle;
- monitoramento contínuo;
- responsabilização organizacional.

Mais do que um conjunto de normas, o compliance penal exige a construção de uma **cultura institucional de integridade**. Nas instituições financeiras, essa lógica é ainda mais relevante e o compliance passa a integrar a própria governança corporativa, pois:

- operações envolvem altos valores;
- há intensa regulação estatal;
- os riscos são amplificados.

Ao invés de concentrar-se exclusivamente na punição, esse modelo privilegia a prevenção, por meio da criação de estruturas internas de controle e gestão de riscos.

No Brasil, a difusão do compliance foi impulsionada pela Lei nº 12.846/2013, que estabeleceu a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública e incentivou a adoção de programas de integridade.

Autores brasileiros, como Pierpaolo Bottini, destacam que o compliance penal não se limita a um conjunto de normas formais, mas exige a construção de uma cultura institucional orientada à ética e à legalidade.

A análise de riscos jurídicos permite identificar vulnerabilidades específicas da organização. A criação de estruturas internas de controle, como comitês de compliance e auditorias independentes, possibilita a prevenção de condutas ilícitas. O monitoramento contínuo assegura a atualização constante dos mecanismos de controle, enquanto a responsabilização organizacional reforça a *accountability*.

Nas instituições financeiras, essa lógica assume relevância ainda maior. As operações envolvem valores elevados, são submetidas à intensa regulação estatal e apresentam riscos amplificados. A falha em mecanismos de controle pode resultar não apenas em prejuízos financeiros, mas também em responsabilização penal de administradores.

Casos recentes no Brasil demonstram a importância do compliance. Investigações envolvendo bancos e fintechs revela-

ram falhas em sistemas de prevenção à lavagem de dinheiro, resultando em responsabilização de gestores por omissão no dever de controle.

A jurisprudência do STJ tem reconhecido que a ausência de mecanismos eficazes de compliance pode caracterizar negligência relevante, especialmente quando há dever jurídico de agir. Isso reforça a importância de programas estruturados e efetivos, e não meramente formais.

Além disso, o compliance penal integra a governança corporativa, contribuindo para a transparência, a integridade e a sustentabilidade institucional. Em instituições públicas, essa integração é ainda mais relevante, dada a necessidade de conciliar eficiência econômica com interesse público.

A adoção de programas de compliance eficazes pode, inclusive, influenciar a responsabilização penal, funcionando como elemento de demonstração de diligência organizacional. Nesse sentido, o compliance deixa de ser apenas instrumento de prevenção e passa a atuar também como mecanismo de defesa institucional.

A integração desses eixos — expansão do Direito Penal, Direito Penal Econômico e compliance penal — revela a construção de um modelo integrado de gestão de riscos na economia contemporânea. O Direito Penal, longe de atuar isoladamente, passa a dialogar com a regulação econômica e com a governança corporativa, formando um sistema complexo de prevenção e controle. Nesse contexto, o compliance penal emerge como elemento central, funcionando como ponte entre teoria penal, regulação econômica e prática institucional. Sua efetividade, entretanto, depende da superação de desafios estruturais e da consolidação de uma cultura de integridade.

5 A Caixa Econômica Federal na ordem econômica brasileira

A Caixa Econômica Federal ocupa posição singular e estratégica na estrutura econômica e institucional do Brasil, distinguindo-se das demais instituições financeiras por sua natureza híbrida: simultaneamente agente de mercado e instrumento de execução de políticas públicas. Trata-se de uma instituição que opera sob a lógica econômica, mas orientada por finalidades constitucionais, especialmente aquelas previstas no art. 170 da Constituição Federal, que estabelece os fundamentos da ordem econômica nacional, incluindo a valorização do trabalho humano, a redução das desigualdades e a função social da propriedade.

Diferentemente de bancos privados, cuja atuação é predominantemente orientada pelo lucro, a Caixa desempenha papel estrutural na promoção do desenvolvimento social e econômico, funcionando como vetor de inclusão, redistribuição de renda e estabilidade macroeconômica. Essa atuação multifuncional a coloca em posição de elevada relevância sistêmica, tornando-a peça-chave na arquitetura institucional do Estado brasileiro.

Essa centralidade, contudo, implica também maior exposição a riscos jurídicos, operacionais e reputacionais, especialmente em razão da magnitude dos recursos administrados e da complexidade das políticas públicas executadas.

5.1 Inclusão financeira e social

A Caixa Econômica Federal desempenha papel fundamental na inclusão financeira no Brasil, sendo responsável por grande parte da bancarização das camadas mais vulneráveis da população. A instituição atua como porta de entrada para milhões de brasileiros no sistema financeiro formal, oferecendo serviços básicos, como abertura de contas simplificadas, pagamento de benefícios sociais e acesso a crédito de baixo valor.

Esse papel foi particularmente evidenciado durante a implementação de programas emergenciais, como o pagamento do auxílio emergencial durante a pandemia de COVID-19, quando a Caixa foi responsável por operacionalizar o acesso de milhões de cidadãos a recursos públicos. Esse tipo de atuação revela a capacidade da instituição de funcionar como infraestrutura estatal de distribuição de renda.

Do ponto de vista jurídico, essa função amplia a responsabilidade institucional, pois envolve não apenas eficiência operacional, mas também garantia de direitos fundamentais. Falhas nesse processo podem gerar não somente prejuízos econômicos, mas também violações de direitos sociais, com potenciais repercussões jurídicas para gestores.

5.2 Política habitacional

A Caixa é protagonista histórica na execução da política habitacional brasileira, sendo o principal agente financeiro de programas como o Minha Casa Minha Vida. Sua atuação nesse campo influencia diretamente o setor imobiliário, a geração de empregos e o desenvolvimento urbano.

O financiamento habitacional promovido pela Caixa não apenas viabiliza o acesso à moradia, mas também movimentada

cadeias produtivas inteiras, incluindo construção civil, indústria de materiais e serviços associados. Trata-se, portanto, de um instrumento de política econômica com efeitos multiplicadores relevantes.

Entretanto, essa atuação também envolve riscos significativos, especialmente relacionados à concessão de crédito. A avaliação inadequada de risco, a flexibilização indevida de critérios técnicos ou a influência política na concessão de financiamentos podem gerar prejuízos financeiros e responsabilização de gestores por gestão temerária ou fraudulenta.

Casos investigados no Brasil já demonstraram irregularidades em concessões de crédito imobiliário vinculadas a interesses políticos ou econômicos, evidenciando a necessidade de controles rigorosos e transparência.

5.3 Execução de políticas públicas

A Caixa atua como principal operadora de diversas políticas públicas no Brasil, incluindo programas de transferência de renda, gestão do FGTS, pagamento de benefícios sociais e financiamento de infraestrutura.

Essa função coloca a instituição como agente executor de direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados à dignidade da pessoa humana e à justiça social. A operacionalização desses programas exige elevado grau de coordenação institucional, segurança tecnológica e controle financeiro.

Sob a perspectiva jurídica, essa atuação amplia o campo de responsabilidade dos gestores, que passam a lidar com recursos públicos em larga escala. Qualquer falha na gestão desses recursos pode configurar ilícitos administrativos, civis e penais, incluindo improbidade administrativa e crimes contra a administração pública.

Além disso, a proximidade com políticas públicas aumenta o risco de interferência política, o que pode comprometer a autonomia técnica da instituição e gerar decisões incompatíveis com critérios econômicos e jurídicos adequados.

5.4 Estabilidade econômica

A Caixa Econômica Federal desempenha papel relevante na estabilidade econômica, principalmente em momentos de crise. Sua natureza pública permite que seja utilizada como instrumento de política anticíclica, ampliando crédito, financiando setores estratégicos e garantindo liquidez ao sistema financeiro.

Durante crises econômicas, a atuação da Caixa pode compensar a retração do setor privado, contribuindo para a manutenção da atividade econômica. Esse papel foi observado em diferentes momentos da história recente do Brasil, incluindo crises financeiras e períodos de recessão.

Contudo, a utilização da instituição como instrumento de política econômica também pode gerar riscos, especialmente quando decisões são orientadas por objetivos políticos de curto prazo, em detrimento da sustentabilidade financeira. Nessas situações, gestores podem ser expostos a riscos de responsabilização por decisões que, embora politicamente justificadas, possam ser juridicamente questionáveis.

6 Riscos penais específicos para administradores da Caixa Econômica Federal

A posição dos administradores da Caixa Econômica Federal implica exposição a um conjunto complexo de riscos penais, decorrentes tanto da atividade financeira quanto da natureza pública da instituição. Essa dupla dimensão — econômica e estatal — amplia significativamente o campo de responsabilização.

6.1 Crimes financeiros e contra o sistema financeiro

Os administradores podem ser responsabilizados por crimes previstos na Lei nº 7.492/1986, incluindo gestão temerária e gestão fraudulenta.

A gestão temerária caracteriza-se pela assunção de riscos excessivos sem a devida cautela técnica, enquanto a gestão fraudulenta envolve dolo e intenção de causar prejuízo ou obter vantagem indevida. Em ambos os casos, a complexidade das operações financeiras dificulta a delimitação da conduta, exigindo análise detalhada dos processos decisórios.

Casos investigados no Brasil envolvendo instituições financeiras demonstram que decisões de crédito, investimentos e operações estruturadas podem ser objeto de escrutínio penal, especialmente quando resultam em prejuízos relevantes.

6.2 Lavagem de dinheiro

Como instituição financeira, a Caixa está sujeita às obrigações da Lei nº 9.613/1998, a qual impõe deveres rigorosos de controle, identificação e comunicação de operações suspeitas.

A falha no cumprimento desses deveres pode caracterizar omissão penalmente relevante. A jurisprudência brasileira tem reconhecido que gestores podem ser responsabilizados não apenas por participação direta, mas também por falhas nos mecanismos de controle que permitam a ocorrência de lavagem de dinheiro.

Esse entendimento reforça a ideia de que o dever de vigilância é elemento central na responsabilização de administradores.

6.3 Crimes de corrupção e improbidade

A interação com agentes públicos e a gestão de recursos estatais expõem os administradores a riscos relacionados à corrupção e improbidade administrativa.

Investigações no Brasil, principalmente no contexto da Operação Lava Jato, evidenciaram como instituições financeiras podem ser utilizadas em esquemas de corrupção, seja por meio de facilitação de operações ilícitas, seja por participação direta de gestores.

Esses casos demonstram a necessidade de mecanismos rigorosos de controle e transparência, especialmente em contratos e operações envolvendo recursos públicos.

6.4 Responsabilidade por omissão

A responsabilidade por omissão imprópria é particularmente relevante em estruturas organizacionais complexas. Os administradores ocupam posição de garantidores, o que implica dever jurídico de evitar a ocorrência de ilícitos.

A ausência de mecanismos eficazes de controle, ou a falha na supervisão de operações, pode ser interpretada como omissão relevante, ensejando responsabilização penal. Esse tipo de responsabilização é cada vez mais frequente na jurisprudência brasileira, notadamente em casos envolvendo crimes econômicos.

6.5 Riscos reputacionais e reflexos penais

Além da responsabilização direta, falhas de governança podem gerar consequências indiretas significativas, como investigações criminais, danos à imagem institucional e perda de confiança pública.

A reputação de uma instituição financeira é elemento essencial para sua operação. A perda de confiança pode gerar efeitos sistêmicos, incluindo retirada de recursos, aumento do custo de captação e restrições regulatórias.

Para os gestores, isso se traduz em risco ampliado de responsabilização, inclusive em esferas administrativa e penal.

7 Compliance penal como mitigador de riscos na Caixa

A implementação de programas robustos de compliance penal na Caixa Econômica Federal constitui mecanismo essencial de mitigação de riscos. O compliance atua como sistema estruturado de prevenção, identificação e resposta a ilícitos, integrando-se à governança corporativa.

Entre suas principais funções, destacam-se a identificação de vulnerabilidades institucionais, a criação de controles preventivos, o monitoramento contínuo de operações e o fortalecimento da *accountability*.

Além disso, o compliance contribui para a construção de uma cultura organizacional orientada à integridade, reduzindo a probabilidade de ocorrência de ilícitos. Sua eficácia, entretanto, depende de comprometimento institucional, autonomia dos órgãos de controle e integração com a alta administração.

Do ponto de vista jurídico, a existência de programas de compliance eficazes pode influenciar a avaliação da responsabilidade penal, funcionando como elemento de demonstração de diligência organizacional. Em alguns casos, pode contribuir para a mitigação de sanções ou até mesmo para a exclusão de responsabilidade, desde que comprovada sua efetividade.

Nesse sentido, o compliance penal não deve ser compreendido como mero instrumento formal, mas como elemento estrutural da governança institucional, especialmente em instituições financeiras públicas de grande relevância sistêmica, como a Caixa Econômica Federal.

8 Jurisprudência e imputação penal em estruturas complexas

A evolução da jurisprudência brasileira nas últimas décadas revela um movimento sofisticado — e, por vezes, tenso — de adaptação do Direito Penal às realidades organizacionais contemporâneas. Em especial no âmbito da criminalidade econômica, marcada por estruturas empresariais complexas, decisões colegiadas e fragmentação de funções, os tribunais passaram a

enfrentar o desafio de delimitar a responsabilidade penal individual sem incorrer em responsabilidade objetiva, vedada pelo ordenamento jurídico.

Nesse cenário, destacam-se dois eixos fundamentais da construção jurisprudencial: (i) a aplicação da teoria do domínio do fato e (ii) o reconhecimento da responsabilidade por omissão imprópria. Ambos os instrumentos ampliam o alcance da imputação penal, mas também exigem rigor técnico na demonstração da conduta individualizada.

8.1 A teoria do domínio do fato na jurisprudência brasileira

A teoria do domínio do fato, originalmente desenvolvida por Claus Roxin, foi incorporada ao Direito brasileiro como instrumento de imputação em estruturas complexas, principalmente em crimes econômicos e organizacionais. Sua aplicação ganhou notoriedade no julgamento da Ação Penal 470 pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se buscou responsabilizar dirigentes que não executaram diretamente os atos ilícitos, mas detinham controle decisório sobre sua realização.

A partir desse marco, consolidou-se o entendimento de que é autor do crime aquele que possui o controle final da ação, ou seja, aquele que decide sobre a realização do fato típico. Porém, a evolução jurisprudencial posterior demonstrou uma preocupação crescente em evitar distorções na aplicação dessa teoria.

O Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado que a teoria do domínio do fato não pode ser utilizada como substituto da prova. Em decisão recente, a Corte destacou que a mera posição hierárquica do agente — como sócio, diretor ou administrador — não autoriza, por si só, a imputação penal.

Nesse sentido, firmou-se entendimento de que:

- a teoria do domínio do fato exige demonstração concreta de participação;
- não se admite presunção de autoria com base apenas no cargo ocupado;
- é indispensável a comprovação do nexo entre conduta e resultado.

A jurisprudência do STJ é clara ao afirmar que “a posição de gestor não permite a presunção de participação no delito”, sendo necessária a descrição de condutas específicas que vinculem o agente ao fato criminoso.

Esse posicionamento representa importante limite à expansão do Direito Penal Econômico, evitando que a complexidade

organizacional se transforme em justificativa para responsabilização automática de dirigentes.

8.2 Limites à imputação: vedação da responsabilidade penal objetiva

A construção jurisprudencial brasileira tem reforçado de forma consistente a vedação da responsabilidade penal objetiva. Em matéria penal, exige-se sempre a presença de dolo ou culpa, bem como a demonstração de conduta individualizada.

Nesse contexto, o STJ tem decidido que a teoria do domínio do fato “é insuficiente, por si só, para aferir o nexo de causalidade entre o crime e o agente”, sendo indispensável a comprovação de sua atuação concreta.

Essa orientação é particularmente relevante em crimes econômicos, nos quais a atuação do agente se dilui em estruturas organizacionais complexas. A jurisprudência rejeita, portanto, a ideia de que o simples exercício de função de direção implique responsabilidade penal.

Tal entendimento possui impacto direto na responsabilização de gestores de instituições financeiras públicas, como a Caixa Econômica Federal, pois impede que a imputação penal se fundamente exclusivamente na posição institucional do agente.

8.3 Responsabilidade por omissão imprópria em estruturas organizacionais

Paralelamente à teoria do domínio do fato, a jurisprudência brasileira tem desenvolvido a responsabilização por omissão imprópria, especialmente relevante em contextos organizacionais.

Nos termos do art. 13, §2º, do Código Penal, responde por omissão aquele que tinha o dever jurídico de agir para evitar o resultado. No âmbito das organizações, esse dever decorre da posição de garantidor ocupada por administradores e dirigentes.

A jurisprudência tem reconhecido que gestores podem ser responsabilizados quando:

- possuem dever de vigilância e controle;
- têm capacidade de evitar o resultado;
- deixam de agir diante de risco conhecido.

Entretanto, o STJ também tem advertido que a responsabilidade por omissão não pode ser utilizada para suprir lacunas probatórias. Em decisões recentes, a Corte destacou que é ilegítima a utilização combinada da teoria do domínio do fato e da

omissão imprópria para justificar condenações sem prova concreta da conduta.

Isso significa que, mesmo em situações de omissão, é necessário demonstrar:

- a existência de dever jurídico específico;
- a possibilidade concreta de atuação;
- o vínculo entre a omissão e o resultado.

8.4 Lavagem de dinheiro e autonomia da imputação

Outro aspecto relevante da jurisprudência brasileira diz respeito à autonomia do crime de lavagem de dinheiro. O STJ consolidou entendimento de que a lavagem constitui delito autônomo, podendo ser investigada e punida, independentemente da condenação pelo crime antecedente.

Essa orientação amplia significativamente o alcance da imputação penal em estruturas complexas, principalmente no sistema financeiro, pois permite a responsabilização de agentes que atuam na ocultação de valores ilícitos, ainda que não tenham participado diretamente da infração original.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que movimentações financeiras aparentemente lícitas podem caracterizar lavagem de dinheiro quando vinculadas a valores de origem ilícita não comprovada, reforçando a importância do dever de controle por parte das instituições financeiras.

8.5 Impactos para o compliance e a governança institucional

A evolução jurisprudencial descrita produz impactos diretos na estruturação de programas de compliance e governança corporativa, em especial em instituições financeiras públicas.

A exigência de individualização da conduta e de comprovação do nexo causal reforça a necessidade de mecanismos internos capazes de:

- delimitar responsabilidades dentro da organização;
- documentar processos decisórios;
- registrar fluxos de aprovação e controle;
- demonstrar a adoção de medidas preventivas.

Nesse contexto, o compliance penal assume função estratégica, não apenas na prevenção de ilícitos, mas também na construção de prova de diligência organizacional. A existência de controles eficazes pode ser determinante para afastar a responsabilização penal de gestores, ao evidenciar que foram adotadas medidas adequadas para evitar o resultado.

Por outro lado, a ausência de mecanismos de controle pode ser interpretada como indício de negligência ou omissão relevante, ampliando o risco de imputação penal.

8.6 Síntese

A jurisprudência brasileira revela um modelo de imputação penal que busca equilibrar dois valores fundamentais: de um lado, a necessidade de responsabilizar agentes em estruturas complexas; de outro, a preservação das garantias penais.

A teoria do domínio do fato e a responsabilidade por omissão ampliam o alcance da imputação, mas sua aplicação está condicionada à demonstração rigorosa de elementos probatórios. Não se admite, no Direito brasileiro, a responsabilização penal baseada exclusivamente na posição hierárquica.

Esse cenário reforça a centralidade do compliance penal como instrumento de governança e proteção jurídica, especialmente em instituições financeiras públicas, nas quais a complexidade organizacional e a relevância sistêmica aumentam significativamente os riscos de responsabilização.

9 Desafios estruturais do compliance em instituições públicas

A implementação de programas de compliance penal em instituições públicas apresenta desafios estruturais próprios, que decorrem da natureza jurídica dessas entidades, de sua inserção no aparato estatal e das dinâmicas políticas e administrativas que influenciam seu funcionamento. Diferentemente do setor privado, em que a lógica de mercado tende a impulsionar a adoção de mecanismos eficientes de controle e governança, o setor público enfrenta limitações institucionais que podem comprometer a efetividade prática do compliance.

Um dos principais obstáculos é a interferência política. Em instituições públicas, especialmente aquelas com relevância econômica e social, como a Caixa Econômica Federal, decisões estratégicas podem ser influenciadas por interesses governamentais ou partidários. Essa interferência pode afetar a autonomia dos programas de compliance, dificultando a atuação independente dos órgãos de controle e comprometendo a imparcialidade na apuração de irregularidades. Em certos casos, pode haver resistência à investigação de condutas envolvendo agentes politicamente relevantes, o que enfraquece a credibilidade do sistema de integridade.

Outro desafio relevante é a rigidez administrativa característica da administração pública. A atuação estatal está submetida a um conjunto extenso de normas legais e procedimentais que, embora essenciais para garantir legalidade e transparência, podem dificultar a implementação ágil de medidas de compliance. A burocracia excessiva pode atrasar processos de investigação interna, dificultar a adoção de novas tecnologias de monitoramento e limitar a capacidade de resposta a riscos emergentes.

A dificuldade de autonomia dos órgãos de controle interno também constitui um fator crítico. Em muitas instituições públicas, as unidades de compliance, auditoria e corregedoria não possuem independência funcional plena, estando subordinadas hierarquicamente à alta administração. Essa estrutura pode gerar conflitos de interesse, em especial quando as investigações envolvem gestores de alto escalão. A ausência de garantias institucionais de autonomia compromete a eficácia dos mecanismos de controle e pode inibir a atuação preventiva.

Além disso, a cultura institucional representa um dos desafios mais complexos e persistentes. Em organizações públicas com longa tradição administrativa, pode haver resistência à adoção de práticas modernas de governança e integridade. O compliance, nesses contextos, pode ser percebido como instrumento meramente formal ou como obstáculo à eficiência operacional, em vez de ser compreendido como ferramenta estratégica de gestão de riscos. A mudança dessa cultura exige investimento contínuo em capacitação, liderança comprometida e incentivos adequados.

Outro ponto crítico é o risco de adoção simbólica do compliance, fenômeno conhecido como “compliance de fachada”. Nesse modelo, a instituição implementa formalmente políticas e códigos de conduta, mas sem efetiva aplicação prática. A existência de normas sem mecanismos reais de fiscalização, monitoramento e responsabilização transforma o compliance em instrumento meramente decorativo, incapaz de prevenir ilícitos ou mitigar riscos. Esse problema é particularmente sensível em instituições públicas, onde a pressão por conformidade formal pode não se traduzir em efetividade material.

Para evitar esse cenário, é fundamental que o compliance seja integrado à governança institucional de forma substancial, com apoio da alta administração, recursos adequados e autonomia operacional. A efetividade do compliance depende não apenas da existência de regras, mas também da sua internalização na cultura organizacional e da capacidade de produzir efeitos concretos na tomada de decisões.

Nesse sentido, a superação dos desafios estruturais exige uma abordagem sistêmica, que envolva reformas institucionais, fortalecimento dos órgãos de controle, garantia de independência funcional e promoção de uma cultura de integridade. Somente assim o compliance penal poderá cumprir seu papel como instrumento efetivo de prevenção de ilícitos e proteção da ordem econômica no âmbito das instituições públicas.

Conclusão

A análise desenvolvida ao longo do presente estudo evidencia que a transformação das dinâmicas econômicas contemporâneas impôs ao Direito Penal uma reconfiguração funcional, especialmente no âmbito da criminalidade econômica. A partir do diálogo entre a teoria da expansão do Direito Penal, proposta por Silva Sánchez, e a estrutura do Direito Penal Econômico delineada por Martínez-Buján Pérez, demonstrou-se que a atuação penal deixou de ser meramente reativa para assumir papel preventivo e estruturante, orientado à gestão de riscos coletivos e à preservação da confiança nas instituições.

Nesse cenário, o compliance penal emerge como elemento central de articulação entre teoria penal, regulação econômica e governança institucional. Mais do que um conjunto de normas internas, trata-se de um modelo de organização voltado à construção de uma cultura de integridade, capaz de antecipar riscos, prevenir ilícitos e assegurar a conformidade com o ordenamento jurídico. Sua relevância é particularmente acentuada no contexto das instituições financeiras, nas quais a complexidade das operações e o potencial de impacto sistêmico exigem mecanismos sofisticados de controle.

A análise da atuação da Caixa Econômica Federal evidencia a singularidade das instituições financeiras públicas no Brasil. Inserida simultaneamente na lógica de mercado e na execução de políticas públicas, a Caixa desempenha funções essenciais para a concretização dos princípios da ordem econômica previstos no art. 170 da Constituição Federal, especialmente no que se refere à inclusão social, à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento nacional. Essa posição estratégica, contudo, amplia significativamente os riscos jurídicos, operacionais e reputacionais a que estão expostos seus administradores.

Os riscos penais identificados — que abrangem desde crimes contra o sistema financeiro até lavagem de dinheiro, corrupção e responsabilidade por omissão — revelam a complexidade da atu-

ação dos gestores em estruturas organizacionais densas e multifuncionais. A evolução da jurisprudência brasileira, por sua vez, demonstra um esforço de equilíbrio entre a ampliação da imputação penal, por meio de teorias como o domínio do fato e a omissão imprópria, e a preservação das garantias fundamentais, principalmente a vedação da responsabilidade penal objetiva.

Nesse contexto, o compliance penal assume papel duplo: de um lado, atua como instrumento de prevenção e mitigação de riscos; de outro, configura-se como elemento relevante na própria avaliação da responsabilidade penal, ao demonstrar a existência — ou ausência — de diligência organizacional. Sua efetividade, entretanto, depende da superação de desafios estruturais típicos das instituições públicas, como interferência política, rigidez administrativa, limitações de autonomia e resistência cultural.

Diante disso, conclui-se que o fortalecimento de programas de compliance penal não constitui apenas uma exigência regulatória, mas também uma condição indispensável para a sustentabilidade institucional das instituições financeiras públicas. No caso da Caixa Econômica Federal, essa necessidade é ainda mais evidente, em razão de sua relevância sistêmica e de seu papel na implementação de políticas públicas essenciais.

Por fim, verifica-se que a consolidação de um modelo integrado de governança, que articule Direito Penal Econômico, regulação estatal e práticas efetivas de compliance, é fundamental para a proteção da ordem econômica, a preservação da confiança no sistema financeiro e a garantia da efetividade dos direitos fundamentais. O desafio que se impõe não é apenas normativo, mas sobretudo institucional: transformar o compliance penal em prática concreta, capaz de produzir resultados reais na prevenção de ilícitos e na promoção de uma cultura de integridade no setor público.

Referências

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Crimes Econômicos e Compliance**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, Carlos.
Derecho Penal Económico y de la Empresa. Madrid: Tirant lo Blanch, 2015.

PRADO, Luiz Regis. **Direito Penal Econômico.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A Expansão do Direito Penal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

