

COMPLIANCE AMBIENTAL E PROBIDADE ADMINISTRATIVA: PERSPECTIVA BEHAVIORISTA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ELEMENTO INSTITUINTE DE GOVERNANÇA

SILVESTRE SALES MACHADO

ANALISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1. INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo sobre governança ambiental e probidade administrativa ultrapassa no plano coletivo os limites do Direito positivado e alcança uma dimensão behaviorista e institucional. No Brasil, a persistência de disfunções éticas e estruturais nas esferas pública e privada é evidência de que o problema da corrupção e da ineficiência não decorre apenas da ausência de normas, mas da reprodução de padrões comportamentais e institucionais que mantêm a cultura da impunidade e a resistência à transparência.

Nesse complexo contexto, o problema da improbidade ambiental, entendida como desvio ético e institucional que também afeta o patrimônio público (art. 225 da Constituição Federal), reflete tanto falhas estruturais quanto comportamentais. O Ministério Público, diante desse cenário, pode atuar como agente de transformação ética, utilizando o *compliance* como instrumento de prevenção e indução cultural.

Dessa forma, o *compliance* ambiental vem sendo compreendido na literatura recente como instrumento de transformação cultural e institucional, que ultrapassa o simples controle de conformidade para integrar ética, eficiência e sustentabilidade às práticas administrativas e empresariais (Serotini, 2023; Zanella Santana, 2023, Trennpohl; Vila, 2023; Magalhães, 2024).

Na Análise Comportamental do organismo individual (Skinner, 1938; 1953; 2006), a mudança de atitude (aqui tentarei trazer para a realidade institucional) é entendida como uma mudança de comportamento operante em função da alteração das contingências ou estímulos ambientais que o mantêm. Em consonância com essa denominada teoria do Behaviorismo Radical de Skinner (1938), tal transformação depende da modificação das contingências que moldam e mantêm as “práticas institucionais”. Nesse sentido, se historicamente o reforço predominante decorria da punição e da visibilidade do controle *ex post*, o novo modelo de governança exige que o reforço positivo seja associado a condutas proativas, como a implementação de programas de integridade, o cumprimento voluntário de cláusulas de *compliance* e o engajamento em políticas de prevenção de riscos e sustentabilidade.

Assim entendido, o comportamento institucional deixa de ser controlado apenas por sanções externas e passa a ser autogerido por consequências sociais e éticas, internalizando valores de integridade, precaução e responsabilidade coletiva. Essa mudança, contudo, não se processa sem conflito, o que Lapassade (1977) denomina de tensão entre o instituído e o instituinte. O instituído representa as práticas cristalizadas ou inflexíveis, a cultura burocrática, o formalismo e a tendência à judicialização, enquanto o instituinte emerge como força inovadora, questionadora das rotinas e promotora de novas formas de atuação baseadas na transparência, diálogo e corresponsabilidade.

A incorporação do *compliance* como eixo da governança pública e ambiental é, portanto, expressão concreta desse movimento instituinte: tende a romper com o automatismo sancionador e introduzir uma lógica educativa e preventiva que reconfigure o papel do Ministério Público de mero aplicador da lei ou do direito para agente de transformação institucional. A propósito, a Resolução nº 305/2025 do Conselho Nacional do Ministério Público definiu diretrizes nacionais para os Programas de Integridade e Governança, com foco em prevenção, canais de denúncia, controle interno e monitoramento contínuo, reforçando o compromisso com uma cultura institucional preventiva e educativa (CNMP, 2025).

Portanto, a aplicação consistente dos critérios de *compliance* e governança ética é essencial para que a adoção da eficiência administrativa não desconsidere o interesse público e a proteção ambiental, a consolidar uma cultura de integridade e responsabilidade socioambiental nos setores público e privado. O Ministério Público, ao articular instrumentos jurídicos e estratégias comportamentais, conforme proposta deste artigo, poderá assumir papel central nesse processo. Mais do que fiscalizar ou punir, atuará como agente instituinte, no sentido lapassadiano, promovendo a reconfiguração das práticas institucionais por meio da indução ética e da cooperação interinstitucional.

Sob o prisma da Análise do Comportamento, na perspectiva de Skinner (1953), as mudanças legislativas e culturais produzem novas contingências de reforço, que transformam os padrões de atuação institucional: o controle coercitivo cede espaço ao reforço positivo da integridade, da transparência e da eficiência.

Diante dessa inter-relação de ideias aparentemente distantes, o presente artigo propõe examinar o papel do Ministério Público como mediador da integridade, cuja questão problematizadora consiste em saber se a efetividade da governança pública e ambiental depende somente da existência de normas ou se é inarredável a capacidade das instituições de internalizar valores éticos e ecológicos em

sua própria cultura organizacional. Trata-se, portanto, de compreender o *compliance* ambiental como expressão de uma nova racionalidade institucional, voltada à prevenção, à integridade e ao interesse público.

Após essa breve contextualização ou justificativa, é necessário questionar de que modo o *compliance* ambiental pode atuar como força instituinte de transformação das práticas instituídas nas organizações públicas, ao mesmo tempo em que modifica padrões de comportamento por meio de contingências e reforços voltados à ética, à transparência e à responsabilidade socioambiental.

O caminho para a provável resposta é encaixar os conceitos de “instituído” e “instituinte” em Lapassade (1977), relacionando-os aos processos de mudança estrutural e cultural, notadamente nas instituições e organizações públicas, muitas das quais responsáveis por decisões que afetam toda a coletividade, a exemplo do licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. Objetivou-se, também, à moda skinneriana analisar como contingências e reforçadores influenciam a adesão institucional ao *compliance* ambiental. Refletiu-se, então, acerca das resistências e barreiras comportamentais que limitam o potencial instituinte do *compliance*, propondo caminhos para sua efetividade como política de transformação cultural.

Em consonância com esses objetivos, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, exploratória e analítico-descritiva, voltada à compreensão das transformações institucionais e comportamentais geradas pela adoção do *compliance* ambiental no setor público, principalmente. O estudo se ancora em uma perspectiva interdisciplinar, que articula pressupostos da Psicologia Institucional, notadamente “instituído” e “instituinte”, com os princípios da Análise do Comportamento (Skinner), buscando compreender como normas, valores e contingências podem modelar novas práticas éticas e sustentáveis.

Por meio da análise documental e bibliográfica, são examinadas normativas, diretrizes

de governança, relatórios institucionais e literatura especializada, de modo a confirmar a hipótese de *compliance* como força instituinte e reforçadora de condutas preventivas e responsáveis, capazes de redefinir padrões de gestão e de cultura organizacional na seara ambiental.

2. COMPLIANCE AMBIENTAL E PROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade ambiental traduz o uso indevido, omissivo ou doloso do poder público em prejuízo do meio ambiente e da coletividade. A reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021, ao restringir a responsabilização de agentes públicos e exigir dolo específico, gerou um enfraquecimento também do controle ambiental. Essa conjuntura impõe ao Ministério Público o poder-dever de aperfeiçoamento por meio de práticas instituintes (Lapassade, 1977). A improbidade ambiental, portanto, não é apenas infração jurídica, mas sintoma institucional e comportamental de ausência de ética ecológica e de falhas no sistema de reforço institucional, inclusive em âmbito legislante.

Em relação ao conceito de *compliance* ambiental, ele deve ser compreendido em uma dimensão mais ampla do que a mera adequação formal às normas legais. Derivado do verbo inglês *to comply* (“agir em conformidade”), o termo designa a estrutura de valores, políticas e procedimentos que asseguram a atuação ética e responsável das instituições diante das normas jurídicas e convenções sociais. Assim posto, o *compliance*, em sentido contemporâneo, traduz um mecanismo de autorregulação ética e institucional, voltado à prevenção e à sustentabilidade.

A literatura recente reconhece que o *compliance*, ao ser incorporado à administração pública, constitui ferramenta essencial de governança, integridade e responsabilização (Rezende; Generoso, 2023; Serotini, 2023; Magalhães, 2024; Wanis, 2024). Resta indubitável que o *compliance* ambiental se estrutura sob os princípios da precaução, da prevenção e da transparência, funcionando como

eixo integrador entre a política de proteção ambiental e a cultura organizacional.

Conforme deduzem Rezende e Generoso (2023), o *compliance* ambiental atua como instrumento de concretização dos direitos humanos, ao permitir que as corporações cumpram o dever constitucional de proteção ao meio ambiente e de respeito à dignidade intergeracional. De modo convergente, Serotini (2023) ressalta que a gestão ética e a antecipação de riscos são pilares indispensáveis à governança ambiental e à integridade institucional, devendo ser compreendida como mecanismo estratégico.

Wanis (2024) propõe sua utilização como cláusula atípica em termos de ajustamento de conduta e acordos de não persecução cível, reforçando o papel pedagógico do Ministério Público. Observa que o modelo tradicional de enfrentamento da improbidade administrativa, fortemente judicializado e repressivo, revelou-se ineficaz e incompatível com as demandas contemporâneas da governança pública. Diante das restrições impostas pela Lei n. 14.230/2021, que reduziu o alcance da responsabilização de agentes públicos, o autor propõe uma reconfiguração preventiva da atuação ministerial, por meio da inserção de cláusulas atípicas em Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e Acordos de Não Persecução Cível (ANPCs) que prevejam a criação e o monitoramento de programas de integridade em instituições públicas e privadas. Tal proposta, em sintonia com as diretrizes do CNMP, reforça o papel do Ministério Público como indutor de boas práticas, transparência e *accountability*, substituindo a lógica punitiva por uma tutela antecipatória e ética da probidade.

Segundo Brites (2025), quando a Administração Pública adota uma postura proativa e ética, promovendo transparência e conformidade com as leis, os sistemas de gestão em *compliance* e em integridade tendem a sair do nível abstrato, advindo para a realidade e efetividade, fortalecendo a cultura de conformidade e gerando confiança e atração de investimentos.

As reflexões desses autores convergem para a compreensão de que a efetividade da governança e da integridade, seja administrativa, seja ambiental, depende de uma mudança de comportamento nas instituições, inclusive no próprio Ministério Público, em direção a práticas preventivas, éticas e cooperativas. Esse processo de transformação institucional, que conjuga os princípios da precaução, da prevenção e da integridade, encontra respaldo direto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao consagrar o princípio da eficiência como norte da administração pública, princípio esse que transcende o plano operacional e assume caráter ético estratégico e preventivo (ou pelo menos deveria assumir), vinculando-se à ideia de governança e de racionalidade pública orientada à integridade.

No mesmo sentido, o art. 129, incisos III e IX, ao conferir ao Ministério Público a legitimidade para a defesa do patrimônio público e social e para o controle externo da atividade pública, fundamenta juridicamente sua atuação como “elemento instituinte”, capaz de romper padrões cristalizados e instaurar novas contingências de comportamento institucional. Assim, ao integrar práticas de *compliance*, programas de integridade e políticas de sustentabilidade, o Ministério Público concretiza seu papel constitucional não apenas como órgão de fiscalização, mas como indutor de uma cultura pública de probidade, prevenção e eficiência sistêmica, reafirmando o compromisso republicano com a justiça social e ambiental.

Ressalta-se que a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e o Decreto nº 11.129/2022 inauguraram um novo paradigma de responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, consolidando o *compliance* como pilar da integridade pública (Brasil, 2013; 2022). O CADE (2016) reforça que essas mudanças favorecem a prevenção e detecção precoce de irregularidades, além de fortalecer a reputação institucional. Essa lógica foi ampliada pelo Decreto nº 11.529/2023, que instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Infor-

mação, e pelo Decreto nº 12.304/2024, que consolidou o *compliance* como elemento da ética pública na hipótese de contratação de obras, serviços e fornecimento de grande vulto (Brasil, 2023; 2024).

No âmbito do Ministério Público, a Resolução nº 305/2025 do CNMP definiu diretrizes nacionais para os Programas de Integridade e Governança, com foco em prevenção, canais de denúncia, controle interno e monitoramento contínuo, reforçando o compromisso com uma cultura institucional preventiva e educativa (CNMP, 2025). Eis aí um verdadeiro “ponto de mutação” (Capra, 2006).²

Na esfera ambiental, a Lei nº 9.605/1998 estabelece as bases da responsabilização por danos ecológicos, enquanto a Lei nº 14.133/2021 introduz a exigência de programas de integridade e sustentabilidade em licitações públicas (Brasil, 1998; 2021). Já o Projeto de Lei nº 5.442/2019, em tramitação no Senado, propõe um Programa Nacional de *Compliance* Ambiental, prevendo mecanismos de auditoria, denúncia e prevenção de ilícitos ambientais (Brasil, 2019).

Não se pode olvidar da Lei nº 15.190/2025, que institui o novo marco do licenciamento ambiental no Brasil, buscando, em tese, agilizar e desburocratizar processos, com licenças simplificadas e integração digital. Contudo, pode-se avistar, de antemão, possível fragilização dos controles técnicos e redução da participação social, o que pode ampliar riscos de impactos ambientais e de captura institucional (Brasil, 2025).

Essa nova Lei ambiental introduz mecanismos de flexibilização e simplificação dos procedimentos, como a “Licença” por Adesão e Compromisso (LAC) e a Licença Ambiental Única (LAU), aplicáveis a empreendimentos de baixo impacto. Embora tais instrumentos visem à eficiência administrativa e à redução de prazos, sua implementação demandará rigorosos parâmetros de *compliance* e governança pública. A adoção, por exemplo, de

2 O “ponto de mutação”, em Capra, é o limiar entre o velho e o novo paradigma: uma ruptura no modo de perceber o mundo, que exige uma reconfiguração das ciências, da economia, da política e da ética, em direção a uma visão integrada, ecológica e espiritual da realidade.

procedimentos simplificados que escanteiam o sistema trifásico (LAU) e permitem atos ou cadastros autodeclaratórios (LAC) requer maior transparência, rastreabilidade das decisões e fortalecimento dos controles internos dos órgãos ambientais, a fim de mitigar riscos de corrupção e de captura institucional. Nesse contexto, a efetividade da lei depende da capacidade técnica e ética das instituições responsáveis pela análise e liberação de licenças, bem como da integração de sistemas digitais e mecanismos de auditoria que assegurem a legitimidade e a *accountability* das avaliações técnicas e das decisões político-administrativas. Assim, essa simplificação do licenciamento somente se traduz em avanço se acompanhada de práticas robustas de integridade e de compromisso com a prevenção do dano ambiental e de restrição a atos ímprobos praticados nesse contexto (Brasil, 2025)³.

3. GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE INSTITUINTE

Conforme adiantado, com o novo paradigma de governança pública, o Ministério Público assume um papel fundamental na tutela preventiva e pedagógica da probidade administrativa e ambiental. A proposta de Wanis (2024), ao sugerir a inserção de cláusulas atípicas em TACs e ANPCs, que prevejam a criação e o monitoramento de Programas de Integridade, reforça o caráter educativo e transformador dessa atuação. As cláusulas extrapolam o viés reparatório e instauram mecanismos de prevenção e reconfiguração institucional, alinhando-se às diretrizes da Nova Governança Pública (NGP) e à Resolução CNMP nº 305/2025.

Essa reorientação normativa e institucional marca a transição do modelo punitivo e judicializante para um modelo preventivo e cooperativo, em que a ética e o controle social passam a constituir reforçadores po-

sitivos do comportamento institucional. A efetividade do *compliance*, portanto, não decorre apenas de sua normatividade, mas da mudança das contingências culturais que mantêm as práticas administrativas, o que conduz a esta pretensa e incomum análise” psicojurídica” das instituições.

Wanis (2024), ao propor um modelo de atuação do Ministério Público na defesa da probidade administrativa explorou, qualitativamente, as semelhanças e diferenças entre o Compromisso de Ajustamento de Conduta e o Acordo de Não Persecução Cível. Realizou um ajuste teórico e pragmático dos referidos instrumentos consensuais, diante das lacunas e assimetrias deliberadamente deixadas pela Lei n. 14.230/2021 e propondo a possibilidade da implementação de Programas de Integridade por meio de cláusulas atípicas desses acordos, com escopo de promoção da prevenção e repressão eficientes dos atos de improbidade administrativa ou de danos ao erário.

Segundo o autor, o modelo tradicional de tutela, ainda de caráter repressivo e judicializante, é ineficaz e causador de crise da própria Justiça, no que se refere à efetiva responsabilidade de agentes públicos e privados. É um modelo incompatível com as modificações institucionais experimentadas no âmbito do próprio Ministério Público, rumo à nova e dinâmica Governança (NGP), marcada pelo planejamento estratégico, atuação em rede, consensualidade, participação, priorização da prevenção ao ilícito, *accountability*, transparência e integridade. (Wanis, 2024).

Nesse compasso, o Conselho Nacional do Ministério Público buscou consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional, integrada com instituições públicas e privadas no combate à corrupção e à improbidade administrativa” (CNMP, 2025), inclusive em matéria ambiental. Dessa forma, ao indicar empírica ou es-

³ Na data da revisão final deste artigo a Lei 15.190/2025, sancionada em 8 de agosto de 2025, com 63 vetos presidenciais, já havia sido apreciada pelo Senado Federal (em 27/11/2025), no que se refere à análise desses vetos. Dos 63 vetos, foram derrubados 52. Retornaram ao texto legal trechos como os que tratam da dispensa e simplificação do licenciamento ambiental e de suas exigências e responsabilidades. A votação ocorreu menos de uma semana após o encerramento da Cúpula do Clima das Nações Unidas (COP – 30), realizada em Belém – PA. Na prática, os procedimentos convencionais, que exigem análise prévia de impactos e controle dos órgãos ambientais, tornam-se exceção. A norma concede a estados e municípios o poder de criar ritos ainda mais simplificados para liberar obras e atividades econômicas, ainda que de impacto significativo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/08/publicada-lei-do-licenciamento-ambiental-com-63-vetos>.

taticamente a inefetividade e morosidade dos processos judiciais sobre atos ímprobos, ainda sob a égide da alterada lei 8.429/1992, o pesquisador evidencia a crise da Justiça Anticorrupção (Wanis, 2024).

A consolidação do *compliance* como instrumento de governança pública requer que as instituições de controle, dentre elas, Ministério Público, internalizem os valores da integridade e da eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal. No caso brasileiro, a Resolução CNMP nº 305/2025 e em Minas Gerais, a Resolução PGJ nº 47/2021, que institui o Programa de Integridade do MPMG, exemplificam esse movimento de autorregulação ética ou de “autogestão”, no sentido lapassadiano da palavra.

No âmbito do MPMG, o Sistema de Integridade compreende o escritório, o comitê estratégico de integridade, a gestão de riscos institucionais, canais de denúncia como o espaço transparência, integridade e *compliance* (ÉTICA) e ações de capacitação voltadas à ética pública. Essas medidas representam não apenas mecanismos administrativos, mas estratégias de condicionamento organizacional, reforçadores dos padrões de comportamento ético, com viés corretivo da omissão e da convivência (MPMG, 2021).

Do ponto de vista jurídico, as recentes reformas legais, especialmente a Lei nº 14.230/2021 (Improbidade Administrativa), reduziram o alcance sancionatório da improbidade ao exigir o dolo específico e eliminar a modalidade culposa. Essa modificação legislativa alterou as contingências que sustentavam o comportamento institucional repressivo, incentivando uma atuação ainda mais preventiva e resolutiva do Ministério Público. Em termos da Análise de Comportamento, em consonância com Skinner (1953; 2003), a mudança de lei modificou o ambiente de reforço: ao diminuir a probabilidade de punição judicial, o comportamento corretivo perde força, e o órgão passa a adotar novos padrões operantes de atuação preventiva, educativa e consensual.

Nessa perspectiva, o Ministério Público tende a se afastar do modelo instituído, ou seja, de mera execução ou replicação das normas gerais heterogêneas, e torna-se instituinte, conforme conceito de Lapassade (1977): força transformadora das práticas e dos sentidos institucionais. O papel do Ministério Público, portanto, ultrapassa a ideia de busca de sanções para ilícitos praticados e compreende a criação de contingências éticas e administrativas, mediante indução de políticas de integridade e implementação de programas de *compliance* na administração pública.

Cabe destacar, por ser atual e objeto de muitos vetos presidenciais, a Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral de Licenciamento Ambiental). Ao instituir licenças simplificadas, ilustra as tensões entre a propagada eficiência e o efetivo controle de impactos socioambientais. Embora tenha como objetivo “modernizar o processo de licenciamento”, pode gerar riscos de “concorrência antiambiental” e maior fragilização do aparato fiscalizatório. Nesse sentido, a atuação do Ministério Público é essencial para garantir que a flexibilização procedimental não se converta em fragilidade ética, reforçando o papel do *compliance* e da integridade como pilares da governança ambiental.

Assim, o Ministério Público atua como mediador da ética pública, reconfigurando a cultura institucional por meio da cooperação, da transparência e da prevenção. Essa postura sintetiza filosófica e metaforicamente o que Freud (1930) denominou de superação da “pulsão destrutiva” pela sublimação das forças sociais: a transposição do impulso punitivo em energia construtiva voltada ao fortalecimento da civilização institucional.

Dessa forma, a literatura recente sobre *compliance*, ESG (*environmental, social and governance*) e capitalismo *stakeholder* aponta benefícios (conformidade, reputação, redução de passivos) e desafios (custos de adaptação, resistências internas, complexidade regulatória), exigindo políticas públicas e incentivos que alinhem setor privado e Estado (Reis *et al.*, 2025). Nota-se uma dimensão interna (autocontrole, cultura, códigos) e exter-

na (normas públicas, transparência), com *soft law* (códigos, manuais) atuando como autor-regulação relevante (Zanella; Santana, 2023; Torres; Santorsula, 2023; Reis *et al.*, 2025).

Conceitualmente, governança não é apenas obediência. É coordenação para solucionar problemas públicos (Gonçalves, 2020). No ESG, integrar fatores ambientais, sociais e de governança reduz riscos e melhora longevidade (Teixeira, 2024; Berg *et al.*, 2022; Trenepohl; Vila; Laragnoit, 2023). Nesse compasso, o Ministério Público exsurge em elemento instituinte se realinhar contingências (diagnóstico, incentivos, *enforcement*) e transformar culturas organizacionais cristalizadas, não somente com o clássico viés punitivista, mas pela condução e reforçamento da integridade, ainda que ao modo freiriano.

4. COMPLIANCE SOB A PERSPECTIVA DA PSICOLOGIA COMPORTAMENTAL E INSTITUCIONAL

À luz da Análise do Comportamento proposta por Skinner (1938; 1953), essa transformação decorre do condicionamento de contingências institucionais, em que novas práticas são reforçadas por consequências socialmente positivas, como a transparência, a eficiência e a sustentabilidade. Sob o prisma de Lapassade, esse movimento expressa a tensão entre o instituído, que conserva a tradição judicializante e punitiva, e o instituinte, que impulsiona a criação de novas formas de agir baseadas na integridade, no diálogo e na responsabilidade socioambiental (Lapassade, 1977). Trata-se, portanto, de um processo de reorganização institucional contínua, no qual a cultura da prevenção e da governança substitui o controle repressivo, instaurando um novo padrão comportamental orientado pelo interesse público e pelo desenvolvimento sustentável.

Assim, o processo de condicionamento comportamental e simbólico das instituições traduz-se em uma nova ética pública, na qual a probidade administrativa, a sustentabilidade ambiental e a função social da governança se tornam práticas aprendidas, reforçadas e con-

tinuamente recriadas no espaço das relações institucionais. Excepcionalmente, sob uma ótica psicanalítica das instituições, compreende-se que a resistência institucional à transparência e ao controle se relaciona a mecanismos inconscientes descritos por Freud, como a pulsão, força interior que busca satisfação imediata, e a projeção, pela qual impulsos internos são deslocados para o outro (Freud, 1930).

Nessa perspectiva, práticas burocráticas opacas, contrárias às mudanças e silenciadoras de quaisquer conflitos, ainda que positivos, podem expressar a pulsão de poder e a projeção de responsabilidades, transferindo a culpa por falhas estruturais ao “sistema” ou a agentes externos, em vez de promover autocrítica ou efetiva reflexão ética. Aqui, toma-se emprestado, epistemologicamente, o sentido de “psico-higiene”, desenvolvido por Bleger (1984). Segundo o autor, o melhor “grau de dinâmica” de uma instituição não é dado pela ausência de conflitos, mas sim pela possibilidade de explicitá-los, manejá-los e resolvê-los dentro do limite institucional, quer dizer, pelo grau em que são realmente assumidos por seus atores e interessados no curso de suas tarefas ou funções. “A patologia do conflito se relaciona, mais do que com a existência do próprio conflito, com a ausência dos recursos necessários para resolvê-los ou dinamizá-los” (Bleger, 1984).

A perspectiva “psicojurídica” proposta neste estudo permite compreender que a ética institucional não se reduz à protocolar obediência normativa, mas envolve processos de internalização simbólica e comportamental. Dessa forma, a Análise do Comportamento também oferece instrumentos para descrever essas dinâmicas, uma vez que comportamentos institucionais são moldados e mantidos por contingências de reforço, isto é, pelas consequências associadas às ações dos agentes (Skinner, 2003).

Historicamente, as instituições de controle foram moldadas por contingências aversivas, baseadas na punição judicial e na coerção. A mudança legislativa e cultural recente, contudo, forçou o deslocamento do foco para

contingências reforçadoras positivas, como o reconhecimento público, a eficiência, a governança e a confiança social. O *compliance* opera, nesse sentido, como um sistema de metacontingências, em que padrões coletivos de comportamento são mantidos por consequências culturais agregadas, como a reputação, a legitimidade e a eficácia institucional (Skinner, 1938; 1953; 2003).

Para Bleger (1968; 1984) e Lapassade (1977), a instituição é um sistema vivo, atravessado por forças de conservação (instituído) e de transformação (instituinte). No Ministério Público, o instituído ainda pode ser observado na cultura jurídica tradicional, com tendência formalista e demandista, enquanto o instituinte emerge na busca prévia por diálogo, composição ou resolutividade. Esse cenário revela justamente o caráter democrático, dialético e dialógico, inerente a um órgão autônomo e integrado, com membros independentes e atentos às mudanças sociais e tecnológicas. O *compliance* ambiental, entendido nesse contexto teórico proposto, como processo educativo e simbólico, atua justamente como ponte entre essas forças, tornando possível a reorganização do agir institucional.

Sob o prisma psicanalítico, sem prejuízo do original estudo topográfico da psique, Freud (1930) ajuda compreender os mecanismos inconscientes que operam na resistência institucional à ética e à transparência: a pulsão de poder, que se manifesta no controle e na hierarquia; e a projeção da culpa, que transfere a responsabilidade por falhas estruturais a outros órgãos ou indivíduos. Tais mecanismos produzem o que o fundador da Psicanálise denominou “mal-estar na civilização” (1930), aqui adaptado como “mal-estar institucional”, conceito mais próximo da “psicohigiene” de Bleger (1968). O papel do Ministério Público, em sua função fiscalizatória e indutora de outras organizações, a partir da promoção do *compliance* e da integridade, é converter esse mal-estar em elaboração, estimulando a auto-crítica e a autorregulação ética.

Desse modo, a governança institucional passa a ser vista como um processo de

aprendizagem e adaptação comportamental. A transformação ética não se impõe genuinamente por decreto ou regulamentos rígidos, mas pode ser engendrada pela modificação das contingências de reforço: as instituições passam a valorizar comportamentos de conformidade, transparência e eficiência, reduzindo a probabilidade de respostas desviantes. A ética, nesse sentido, deixa de ser mero ideal normativo e se torna um comportamento aprendido e socialmente reforçado.

Em termos skinnerianos, políticas de integridade e manuais de *compliance* funcionam como estímulos discriminativos que descrevem relações do tipo “se-então”, orientando comportamentos governados por regras (*rule-governed behavior*). Por exemplo: “se houver risco X, então reporte no canal Y” (Skinner, 1938; 1953; 2003). Contudo, uma regra sem contingências de reforço confiáveis costuma produzir adesão frágil e superficial, pois, quando a organização percebe que “nada acontece” se descumprir, a regra perde controle sobre a resposta.

A Resolução CNMP nº 305/2025 altera o “clima operante” ao criar operações estabelecidas que aumentam o valor de reforçadores como reputação, conformidade interinstitucional e redução de riscos (CNMP, 2025). Ao mesmo tempo, eleva o custo de resposta do descumprimento, diagnóstico, visibilidade pública, medidas disciplinares e recomendações, deslocando o equilíbrio entre reforço da integridade e punição do desvio (Brasil, 2013; 2022). Isso aproxima a política pública de um arranjo funcional, não apenas declaratório.

Se os incentivos aparecem de forma intermitente (esquemas inconsistentes), algumas organizações ou grupos aprendem que pode “driblar” o sistema sem perder grandes reforçadores, típico do *compliance* “de fachada”, caracterizado por auditorias previsíveis, sanções seletivas e *checklists* formais. A Resolução ministerial nº 305/2025 procura romper esse padrão ao prever monitoramento contínuo e critérios de efetividade, reduzindo a intermitência do controle (CNMP, 2025, arts. 4º–11).

Skinner descreve o contracontrole como a reação de organismos sob controle aversivo, resistência, boicote e rotas de fuga (Skinner, 1938). No licenciamento ambiental, transferências descoordenadas de competência, somadas a sanções pouco prováveis, geram concorrência regulatória e contracontrole federativo: cada ente “escapa” pelo caminho de menor custo. O antídoto, nessa perspectiva, é elevar a probabilidade e a proximidade do reforço pela conformidade, benefícios regulatórios e reputacionais, e da punição do desvio, fiscalização coordenada e critérios uniformes, de modo que “fazer o correto” seja mais barato e previsível do que “dar um jeitinho”.

Para Lapassade (1977), toda organização cristaliza práticas e discursos (instituído) que tendem à autorreprodução; já o instituinte representa as forças de transformação que desestabilizam automatismos. No campo ambiental, o instituído pode ser a cultura do “licenciar para destravar investimento”, a rotina de *checklists* formais e a tolerância a riscos. A Resolução CNMP nº 305/2025 reposiciona o Ministério Público como agente instituinte, introduzindo analisadores institucionais: diagnósticos, questionários e diligências que tornam visíveis os núcleos de inércia, abrindo espaço para reorganização de papéis, fluxos e responsabilidades (CNMP, 2025).

Portanto, a passagem do instituído ao instituinte é um processo cíclico, fenomenológico, em permanente mutação e devir, não sendo eficazmente alcançada por força de um regulamento ou normativa estática. Não há virada hermenêutica pela norma em si: é necessário redistribuir poder e retreinar contingências por meio de escuta qualificada, *epoché* e diálogo organizacional (quem é reforçado e por que). O Projeto de Lei Federal nº 5.442/2019, por exemplo, contribui ao especificar padrões mínimos, como atuação da alta direção, gestão de riscos, treinamento, canais de denúncia e disciplina. Contudo, quem realiza a passagem é o trabalho em rede de órgãos fiscalizadores, articulado ao controle interno, aos órgãos ambientais e à sociedade (Gomes; Agostinho, 2019; CNMP, 2025; Conaci, 2022).

Por fim, o arranjo federativo mal calibrado atua como contingência concorrente que reforça a flexibilização normativa e a chamada “concorrência antiambiental”. A intervenção adequada, sob chave comportamental-institucional, deve buscar corrigir essa distorção por meio de contingências reforçadoras consistentes, escuta hermenêutica com suspensão das crenças e pré-julgamentos, cooperação interinstitucional e valorização das práticas éticas e sustentáveis.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso teórico e analítico desenvolvido neste artigo viabilizou inferir que a efetividade do *compliance* ambiental e da probidade administrativa não se limita à produção normativa, mas à capacidade das instituições de internalizar comportamentos éticos e preventivos. O Ministério Público, como agente estruturante do Estado Democrático de Direito, assume papel decisivo nesse processo, atuando como instância de autorregulação e indução institucional.

A consolidação de marcos normativos, como a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), o Decreto nº 11.129/2022 e a Resolução CNMP nº 305/2025, evidencia o esforço de integrar a ética, a governança e a sustentabilidade à cultura organizacional. No âmbito do MPMG, o Programa de Integridade institucionaliza essa diretriz por meio de mecanismos de controle interno, escritórios de integridade e canais de transparência, sinalizando a transição de uma cultura punitiva, *per si*, para uma cultura preventiva e pedagógica. Isso não quer dizer, decerto, abdicar do uso subsidiário de instrumentos clássicos de punição positiva ou negativa, inclusive por meio do Poder Judiciário, na hipótese de condutas antiéticas e ilícitas consumadas por agentes públicos ou privados.

Todavia, a efetividade desses instrumentos depende da modificação das contingências que sustentam o comportamento institucional. Conforme a análise de Skinner (2003), o comportamento, individual (ou coletivo), é função

das consequências que o reforçam. Assim, práticas de *compliance* só se consolidam verdadeiramente quando os reforços são positivos e estáveis, associados à eficiência, à ética e à confiança pública. Caso contrário, tornam-se rituais superficiais e adesões meramente formais.

Nesse sentido, a análise institucional e comportamental revela que a hierarquia rígida, a resistência à autocritica e a escassez de recursos humanos especializados continuam a reproduzir práticas patrimonialistas, burocráticas e defensivas. A atuação do Ministério Público como força instituinte, em consonância com Lapassade (1977) e, de certa forma, com Bleger (1968; 1984), é essencial para romper com automatismos e com pactos inconscientes da cultura organizacional do instituído e instaurar novas práticas fundadas na integridade e na corresponsabilidade. Sob o prisma psicanalítico, inspirado em Freud (1930), a transição ética e institucional pode ser compreendida, metaforicamente, como uma sublimação da pulsão punitiva em direção à cooperação e à prevenção. O impulso de projetar falhas sobre terceiros é substituído pela autorreflexão e pela responsabilização compartilhada, reforçando a autocritica e a maturidade institucional.

A mudança de paradigmas no sistema de controle público também reflete uma reconfiguração das contingências regulatórias. A Lei nº 14.230/2021, ao reduzir o alcance das punições judiciais por improbidade, alterou o ambiente operante do controle estatal. O comportamento institucional, antes guiado por contingências aversivas (punições e coerções), passou a ser reforçado por estratégias preventivas e de cooperação, como acordos de não persecução cível, recomendações, consensualidade e programas de *compliance*.

Esse deslocamento representa uma transição do controle coercitivo para o controle preventivo e positivo, um novo regime de reforçamento que valoriza a eficiência, a economia de recursos e a legitimidade social. Trata-se, portanto, de um processo de adaptação comportamental e simbólica no qual o Ministério Público e demais órgãos de controle dei-

xam de atuar apenas como instâncias sancionatórias (ou demandistas) e passam a exercer papel educativo e instituidor de uma cultura ética e sustentável.

Em síntese, a governança pública contemporânea deve ser compreendida como fenômeno cultural e comportamental: um sistema de contingências que estimula comportamentos éticos, pune desvios e reforça práticas de integridade. É razoável, pois, a premissa de que o Ministério Público, ao integrar interna e externamente *compliance*, Psicologia Behaviorista/Institucional e ética administrativa, pode se afirmar como um vetor de transformação institucional, favorecendo a concretização concomitante dos princípios da eficiência, moralidade, legalidade, impessoalidade e “transparência” (art. 37, *caput*, CF/1988), em prol da defesa do patrimônio público, inclusive ambiental (art. 129, III e IX; art. 225).

Assim, o direito, a ética e a análise comportamental/institucional poderão convergir para instaurar uma nova racionalidade institucional, baseada na aprendizagem, na autorregulação e na sustentabilidade, as quais civilizam as práticas administrativas e consolidam a cultura de integridade como eixo estruturante do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- BERG, Florian; KOELBEL, Julian F.; RIGOBON, Roberto. Aggregate confusion: The divergence of ESG ratings. *Review of Finance*, v. 26, n. 6, p. 1315–1344, 2022.
- BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: CARVALHO, André C.; BERTOCELLI, Rodrigo P.; ALVIM, Tiago C.; VENTURINI, Otavio (orgs.). *Manual de Compliance*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- BLEGER, José. *Psicología de la conducta*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1968.
- BLEGER, José. *Psico-higiene e psicologia institucional*. Trad. Emilia de Oliveira Diehl. Porto Alegre, Artes Médicas, 1984.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Alterada pela Lei nº 14.230, de 25 out. 2021.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 15.190, de 2025. Dispõe sobre a Política Nacional de Licenciamento Ambiental. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2025.

BRITES, Elise Eleonore de. O Efeito da Administração Pública nos Sistemas de *Compliance* e de Integridade: Muito mais do que o dever de parecer. **Revista Pan-Americana de Direito | Revista Pan**, Curitiba (PR), v. 5, n. i1, p. e106, 2025. DOI: 10.37497/RPD.v5i1.106. Disponível em: <https://revistas.fapad.edu.br/rtpj/article/view/106>. Acesso em: 24 out. 2025.

TO COMPLY. In: **Cambridge Dictionary**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2022.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 305, de 2025**. Institui a Política Nacional de Governança e Integridade do Ministério Público. Brasília, 2025.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. Tradução Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 2006.

CONACI – CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Diagnóstico Nacional de Controle Interno**. Brasília, 2022.

FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1930.

FREUD, Sigmund. **Psicologia das massas e análise do eu**. Porto Alegre, RS: L&PM, 2024.

GONÇALVES, Pedro Henrique. **Governança ambiental e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2020.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

MAGALHÃES, Raziell Hain Calvet de. A implementação do *compliance* ambiental no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito FMP**, v. 19, n. 1, p. 189–195, 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução PGJ nº 47/2021**. Institui o Programa de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021. **Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 28 out. 2021. Disponível em <https://mpnормas.mpmg.mp.br/atosNormativos.php?pid=1&sid=1>. Acesso em 20 de agosto de 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta PGJ/Ouvidoria nº 1/2022**. Institui o canal “Espaço Transparência, Integridade e *Compliance* na Administração Pública – ETI-CA”. Belo Horizonte, 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Pacto pela Ética e Integridade. **Resolução PGJ nº 20/2023**. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://mpnормas.mpmg.mp.br/atosNormativos.php?pid=1&sid=1>, acesso em 20 de setembro de 2025.

REZENDE, Elcio Nacur; GENEROSO, Francisco Chaves. O *compliance* ambiental empresarial como instrumento de concretização dos direitos humanos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 125–154, maio/ago. 2023.

REIS, Thaís dos Santos Monteiro; DRUMOND, Maria Victória Gomes; GOMES, Pedro Rodrigues; TONACIO, Cláudia Michelly Sales de Paiva; TONÁCIO JÚNIOR, Paulo Cezar. **Conformidade Ambiental, Práticas ESG e Capitalismo das Partes Interessadas: Desafios para uma Gestão Corporativa Sustentável**. **Revista de Gestão - RGSA**, São Paulo (SP), v. 3, pág. e011374, 2025. DOI: 10.24857/rgsa.v19n3-071. Disponível em: <https://rgsa.openaccesspublications.org/rgsa/article/view/11374>. Acesso em: 21 out. 2025.

SEROTINI, André. Aspectos jurídicos de *compliance* e proteção ambiental. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 177–199, jan./abr. 2023. DOI: <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i1.1494>.

SKINNER, B. F. **The behavior of organisms: An experimental analysis**. New York: Appleton-Century-Crofts, 1938.

SKINNER, Burrhus Frederic. **Ciência e comportamento humano**. São Paulo: Martins Fontes, 2003 (original: 1953).

SKINNER, Burrhus Frederic. **Sobre o Behaviorismo**. Tradução de Maria da Penha Villabobos. 10 ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. Implementação de Programas de Integridade por meio de cláusulas atípicas em acordos propostos pelo Ministério Público na defesa do patrimônio público. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, 2024.

SENADO FEDERAL. **CMA – Audiência pública: licenciamento ambiental; declaração do Sen. Fabiano Contarato**. Brasília, 2025.

TEIXEIRA, Clever. **Boas práticas, ética empresarial, governança corporativa, compliance, integridade, ESG**. Monografia, UFOP, 2024.

TORRES, Carlos; SANTORSULA, Christiane. Boa governança e *compliance*... **Revista do IBRAC**, 2023.

TRENNEPOHL, Natascha; VILA, Flávia; LARAGNOIT, Camilla. **ESG e compliance ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2023. ZANELLA, Jaime; SANTANA, Viviane. Gerenciamento sustentável perante o *compliance* ambiental. **Academia de Direito**, 2023.