

**GOVERNANÇA E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
APLICAÇÃO NAS CONCESSÕES E PPPS DE INFRAESTRUTURA**Ivanice Tressoldi¹
Otávio Sendtko Ferreira²**RESUMO**

Objetivo: O artigo analisa o papel da governança pública e dos programas de integridade (compliance) na prevenção de riscos e na promoção da segurança jurídica em concessões e parcerias público privadas de infraestrutura. Busca-se compreender como os mecanismos de liderança, gestão de riscos, controles internos e accountability, previstos em normas como as Leis nº 14.133/2021 e nº 12.846/2013 e nos Decretos nº 9.203/2017 e nº 11.129/2022, fortalecem a integridade e a eficiência contratual.

Método: Utilizou-se abordagem qualitativa, com método analítico e revisão normativa, bibliográfica e documental. Foram examinados dispositivos legais, diretrizes de governança pública, orientações da CGU, relatórios do TCU e literatura especializada sobre riscos de integridade, compliance público e governança em contratos de infraestrutura.

Resultados: Os achados revelam que concessões e PPPs apresentam riscos elevados, como cartéis, sobrepreço, aditivos indevidos e assimetrias informacionais. Essas vulnerabilidades exigem estruturas robustas de governança. Verificou-se que programas de integridade eficazes devem incorporar ações de prevenção, detecção e correção, além de gestão de riscos alinhada ao modelo das três linhas de defesa previsto na nova Lei de Licitações. Observou-se ainda que o compromisso da alta administração e a maturidade institucional influenciam diretamente a efetividade dos controles internos e a redução de fraudes.

Conclusões: Conclui-se que governança e integridade constituem elementos estruturantes para a segurança jurídica e a previsibilidade regulatória necessárias às concessões e PPPs. Programas de compliance bem implementados fortalecem a confiança entre setor público e iniciativa privada, ampliam a transparência, reduzem custos de transação e asseguram maior estabilidade e sustentabilidade na execução contratual.

Palavras-chave: Governança pública; Integridade; Compliance; Concessões; PPPs; Infraestrutura.

Artigo submetido em: 09 de outubro. 2025

Aceito em: 25 de novembro. 2025

Diretora da Revista Eletrônica e Publicações da ESA OAB/SC

Profa. Dra. Elizete Lanzoni Alves

Escola Superior De Advocacia (ESA-OAB/SC), Santa Catarina.

DOI: <https://doi.org/10.37497/rev.jur.oab-sc.v5iEspecial.120>

¹ Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Santa Catarina, Brasil, e em Direito Tributário pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS) e Faculdade Estácio de Sá (ESTÁCIO), Pernambuco e Rio de Janeiro, Brasil. Possui formação como Pregoeira e Analista de Licitações. Advogada e sócia do Núcleo de Direito Público da Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados. Atuou como Vice-Presidente da primeira subseção compartilhada do país, a OAB Tri-Fronteira (OAB/SC – 51ª Subseção e OAB/PR – 49ª Subseção). ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-6384-7251> EMAIL: ivanicetressoldi@gmail.com

² Mestrando em Direito no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Santa Catarina, Brasil. Advogado e sócio do Núcleo de Direito Público da Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados, atua nas áreas de direito administrativo, contratações públicas, infraestrutura e regulação. É membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB/SC, contribuindo para debates e aprimoramento das práticas jurídicas no âmbito da administração pública. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-6069-7108> EMAIL: otaviosendtko@gmail.com

*GOVERNANCE AND INTEGRITY IN PUBLIC ADMINISTRATION:
APPLICATION TO INFRASTRUCTURE CONCESSIONS AND PPPS*

ABSTRACT

Objective: This article examines the role of public governance and integrity programs (compliance) in preventing risks and promoting legal certainty in infrastructure concessions and public private partnerships. It analyzes how leadership mechanisms, risk management, internal controls and accountability, established by Laws 14.133/2021 and 12.846/2013 and Decrees 9.203/2017 and 11.129/2022, strengthen contractual integrity and efficiency.

Method: The study adopts a qualitative analytical approach based on normative, bibliographical and documentary review. The analysis includes legal frameworks, governance guidelines, CGU manuals, TCU reports and academic literature on integrity risks, public compliance and governance in infrastructure contracts.

Findings: The results indicate that concessions and PPPs are highly exposed to integrity risks such as cartels, overpricing, improper amendments and informational asymmetries. The study demonstrates that effective integrity programs must incorporate prevention, detection and remediation actions, structured risk management and alignment with the three lines of defense model established by the new Public Procurement Law. Institutional maturity and leadership commitment are identified as decisive factors for control effectiveness and reduction of fraud and corruption.

Conclusions: The study concludes that governance and integrity are essential components for legal certainty, regulatory predictability and economic efficiency in concessions and PPPs. Well implemented compliance programs strengthen public private trust, enhance transparency, reduce transaction costs and promote stable, ethical and sustainable contract performance throughout the project lifecycle.

Keywords: Public governance; Integrity; Compliance; Concessions; PPPs; Infrastructure.

INTRODUÇÃO

A infraestrutura é um dos pilares do desenvolvimento econômico e social, por promover integração territorial, geração de empregos e competitividade produtiva. No entanto, a execução de grandes projetos públicos no Brasil ainda enfrenta desafios recorrentes, como a corrupção, os aditivos contratuais abusivos e a insegurança jurídica. As PPPs e concessões, pela complexidade técnica e financeira que envolvem, são particularmente expostas a riscos de integridade e governança.

O contexto pós-Lava Jato evidenciou essas fragilidades, ao revelar esquemas de conluio entre agentes públicos e privados e expor as limitações dos mecanismos tradicionais de controle. Em resposta, o ordenamento jurídico brasileiro passou a

incorporar instrumentos voltados à transparência, à responsabilização e à prevenção de desvios, com destaque para a Lei Anticorrupção e a Nova Lei de Licitações.

A adoção de programas de integridade tornou-se uma exigência estratégica para assegurar a lisura e a eficiência das contratações públicas. Mais do que um requisito formal, busca-se cada vez mais consolidar uma cultura organizacional baseada na ética, na gestão de riscos e na prestação de contas, contribuindo para o uso racional dos recursos e a sustentabilidade das parcerias público-privadas.

No presente estudo, utiliza-se os termos integridade e *compliance* de forma equivalente. Embora parte da doutrina distinga seus significados, no Brasil, a legislação recepcionou o conceito de programa de *compliance* sob a denominação de “programa de integridade”.

Nesse cenário, o presente artigo observa a evolução da governança no âmbito da administração pública e o papel do *compliance* como instrumento de integridade nas concessões e PPPs de infraestrutura. Parte-se de uma abordagem teórico-prática, baseada em análise bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, com o objetivo de compreender como os programas de integridade podem fortalecer a confiança público-privada e garantir maior efetividade e segurança jurídica aos contratos de longo prazo.

1. GOVERNANÇA PÚBLICA E CORPORATIVA: FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO

A palavra “governança” tem origem no verbo grego *kubernaein* (kubernáo), que significa direção (Peters, 2013, p. 29). Deriva do ato de dirigir uma organização, pública ou privada, de forma estratégica para tomada de decisões assertivas, relacionando-se a processos de coordenação social. Não se limita, tampouco se confunde com governo ou governabilidade (Vieira; Barreto, 2019).

O tema governança, em primeiro momento, inspirou alterações nas práticas corporativas ou societárias. O legislador preocupou-se diante da dispersão da propriedade e da natural divergência entre os interesses dos sócios (os chamados conflito de agência), acionistas (*shareholders*), executivos administradores e os *stakeholders* – pessoas físicas ou jurídicas, que possam ser afetadas pelo bem-estar da empresa: clientes, funcionários, fornecedores, sociedade, agentes públicos, entre outros (Vieira; Barreto, 2019).

A ideia de governança remete-se, portanto, à separação do gestor e do controlador e o estabelecimento de novas técnicas de relacionamento das organizações, sobretudo quanto às decisões dos gestores, já que os instrumentos contratuais são incapazes de prever todas as hipóteses do ambiente organizacional para a redução de conflitos (Schramm, 2019).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança, governança corporativa é o “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2015, p. 20).

A Comissão de Valores Mobiliários, no mesmo sentido, conceitua o termo como “o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital” (CVM, 2002, p. 1).

Para o Banco Mundial, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”, conforme divulgado no *documento Governance and Development* (World Bank, 1992, p. 3).

No âmbito do poder público, regras sobre a direção do órgão também são necessárias para limitar e impor controles extras aos contratos firmados, a fim de que seus objetivos sejam devidamente atingidos.

A ISO 37000:2022 (Governança de Organizações) é a primeira norma internacional dedicada à governança organizacional, aplicável a organizações públicas e privadas de qualquer porte ou setor. Ela fornece princípios e diretrizes gerais para o estabelecimento de sistemas de governança voltados à condução ética, transparente e sustentável das instituições.

A norma estrutura a governança em três categorias de princípios: primários, voltados ao propósito e aos valores da organização; fundamentais, que tratam da geração de valor, estratégia, supervisão e responsabilização (*accountability*); e facilitadores, que abrangem liderança, engajamento de partes interessadas, gestão de dados e riscos, responsabilidade social e sustentabilidade. Embora não imponha um modelo único de aplicação, a ISO 37000:2022 serve como guia prático para o desenvolvimento de políticas

e processos de governança nas administrações públicas e empresas privadas, promovendo a criação de valor e a perenidade institucional (ISO, 2022).

O tema de governança ingressou definitivamente na agenda governamental brasileira por meio da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), regulamentada pelo Decreto nº 8.945/2016, e pelo Decreto Federal da Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional (Decreto nº 9.203/2017).

O inciso I do artigo 2º do Decreto nº 9.203/2017 estabelece que governança pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Nesse mesmo sentido, no Acórdão nº 2.622/2015, do Plenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que governança corresponde ao

[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (TCU, 2015).

Observa-se que o TCU é um grande protagonista na difusão e consolidação das práticas de governança pública no Brasil. Desde 2001, o termo “governança” aparece em seus acórdãos, e sua utilização cresceu exponencialmente a partir de 2013. Os levantamentos TC 025.068/2013-0 (Acórdão nº 2622/2015-Plenário), TC 017.245/2017-6 (Acórdão nº 588/2018 - Plenário) e TC 011.574/2021-6 (Acórdão nº 2.164/2021-Plenário), evidenciam essa evolução metodológica e o refinamento dos critérios de avaliação de maturidade institucional em governança pública.

Foi a partir do iGG2021 (Índices de Governança e Gestão) que o TCU consolidou uma metodologia mais precisa, baseada em faixas de maturidade (inexpressivo, inicial, intermediário e aprimorado), variando de 0 a 1. As práticas avaliadas passaram a abranger mecanismos de liderança, estratégia e controle, permitindo identificar deficiências específicas de cada organização e seu nível de desenvolvimento em governança e gestão.

A dimensão da liderança busca garantir integridade, competência e responsabilidade da alta administração, assegurando o direcionamento ético das decisões. A estratégia define políticas, planos e ações voltadas à gestão de riscos e resultados, estimulando a inovação e a melhoria contínua dos serviços públicos. Já o controle abrange

a transparência e a responsabilização institucional, com foco na mitigação de riscos e na eficiência operacional. (TCU, 2021). Esses três eixos – liderança, estratégia e controle – formam a base conceitual sobre a qual o TCU construiu o modelo de governança pública contemporâneo, direcionando as organizações para maior efetividade, ética e *accountability*.

Ainda, há diversos princípios relacionados à governança na legislação brasileira. Destaca-se a seguir as principais fontes legais e normativas sobre o tema, nas quais é possível identificar os parâmetros a serem adotados em um programa de integridade.

1.1 Critérios de integridade no Brasil: a Lei 12.846/2013 e o Decreto 11.129/2022

O ordenamento jurídico brasileiro evoluiu significativamente na última década para incorporar exigências de integridade nas relações entre órgãos públicos e empresas privadas.

A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), representou um marco na responsabilização das pessoas jurídicas de direito privado por atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, ao estabelecer que, na dosimetria das sanções, deve ser considerada a existência e a efetividade de mecanismos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia e códigos de ética e conduta.

O Decreto nº 8.420/2015, alterado pelo Decreto nº 11.129/2022, regulamentou a lei e estabeleceu os parâmetros de avaliação dos programas de integridade como um conjunto de medidas estruturadas, políticas internas e práticas organizacionais destinadas à prevenção, detecção e remediação de atos ilícitos. No ponto, o artigo 57 indica a necessidade de elementos essenciais para um programa de integridade efetivo, sendo:

- a. Comprometimento da alta direção, com liderança ética e apoio institucional visível;
- b. Códigos de ética e políticas internas de integridade, aplicáveis a todos os empregados, administradores e terceiros que se relacionem com a organização
- c. Treinamentos e ações de comunicação contínuos, assegurando que o tema da integridade seja disseminado na cultura organizacional;

- d. Gestão de riscos voltada à prevenção de fraudes e irregularidades;
 - e. Registros contábeis fidedignos e controles financeiros que garantam relatórios confiáveis;
 - f. Controles internos sólidos, que assegurem a elaboração tempestiva e precisa de demonstrações e relatórios;
 - g. Procedimentos específicos de prevenção a ilícitos em licitações e contratos administrativos, incluindo interações indiretas com o setor público (como fiscalizações, autorizações e licenças);
 - h. Independência e autonomia da instância responsável pelo *compliance*, garantindo autoridade e recursos para fiscalização interna;
 - i. Canais de denúncia amplamente divulgados, com tratamento adequado das informações e proteção aos denunciantes de boa-fé;
 - j. Medidas disciplinares proporcionais em caso de violação das políticas de integridade;
- Procedimentos para interrupção imediata de irregularidades e reparação dos danos causados;
- k. *Due diligence* baseada em risco para seleção e acompanhamento de terceiros, pessoas politicamente expostas, patrocínios e doações;
 - l. Verificação de riscos e passivos em fusões, aquisições e reestruturações societárias;
 - m. Monitoramento e melhoria contínua do programa de integridade.

A norma também determina que esses mecanismos devem ser proporcionais ao porte, à complexidade e à natureza das atividades da empresa, considerando especialmente o nível de interação com o poder público e o grau de exposição a riscos de corrupção. Os requisitos, portanto, deverão considerar as particularidades da empresa contratada, como o número de funcionários e mercado de atuação.

Observa-se, por fim, que embora o programa de integridade não seja obrigatório para as organizações privadas, a Lei Anticorrupção concede atenuação de pena às empresas que possuem procedimentos de combate à corrupção, como códigos de ética e de conduta, canal de ouvidoria e de denúncia das pessoas jurídicas que contratam com o Poder Público (Campos, 2014). Na prática, isso estimula empresas, sobretudo

aquelas que contratam com o setor público, a adotarem programas robustos de prevenção e mitigação de riscos.

1.2 A política nacional de governança pública

O Decreto nº 9.203/2017 dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e estabelece pontos de atenção para a instituição de um programa de integridade.

Seu intuito é a promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção. Para tanto, estabelece 4 grandes eixos: (i) comprometimento e apoio da alta administração; (ii) existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; (iii) análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e (iv) monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

No artigo 3º, o Decreto estabelece princípios fundamentais que orientam a governança pública: integridade, transparência, prestação de contas, confiabilidade, capacidade de resposta e melhoria regulatória. Esses valores, quando aplicados a contratos de infraestrutura, reforçam a importância da gestão ética e da responsabilidade compartilhada entre o poder público e o parceiro privado.

Observa-se que desde a promulgação do decreto há uma grande tendência de parametrização diante do rol de conceitos consignados na norma. Este importante avanço, vai ao encontro das finalidades de um programa de integridade (Faleiros Júnior; Migliavacca, 2020). Nas palavras de Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (2018), o decreto

[...] andou muito bem e – ao trazer ao tema da Governança Pública aspectos práticos e conceitos claros de implantação de suas políticas, também traz consigo, um importante direcionamento ético e de transparência aos processos realizados à partir de sua vigência.

O Decreto também estruturou a governança pública em dois níveis complementares – um comitê central de coordenação (CIG) e comitês internos descentralizados –, com o objetivo de garantir liderança estratégica, coerência nas decisões e monitoramento contínuo das práticas de governança em toda a administração pública federal.

1.3 Governança e integridade na Lei 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) trouxe para as contratações públicas a boa governança, aproximando o regime jurídico das contratações aos padrões mais modernos de gestão, planejamento e controle.

A lei atribui à alta administração dos órgãos e entidades públicas a responsabilidade pela governança das contratações, incumbindo-lhe implementar estruturas e processos – inclusive de gestão de riscos e controles internos – destinados a avaliar, direcionar e monitorar os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos. Essa atuação deve assegurar a integridade, a confiabilidade e o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promovendo eficiência, efetividade e eficácia na gestão pública (art. 11, parágrafo único).

O processo licitatório, por sua vez, deve garantir a seleção da proposta mais vantajosa, assegurar tratamento isonômico aos licitantes e fomentar a livre concorrência, a fim de evitar práticas de sobrepreço, superfaturamento e preços inexequíveis. A norma também orienta que as licitações públicas sirvam como instrumentos de inovação tecnológica e desenvolvimento sustentável, reforçando o compromisso do Estado com a criação de valor público de longo prazo.

Entre os dispositivos que reforçam a integração entre planejamento e transparência, destaca-se o inciso VII do artigo 12 que institui a obrigatoriedade do Plano Anual de Contratações. Esse plano deve ser amplamente divulgado em meio eletrônico, funcionando como ferramenta de racionalização das aquisições públicas, de alinhamento com os objetivos estratégicos da instituição e de subsídio à elaboração das leis orçamentárias.

Ainda, observa-se o princípio da segregação de funções, que deve ser compreendido como um instrumento de mitigação de riscos, em que se considera as particularidades de cada órgão ou entidade, sua estrutura administrativa e o grau concreto de exposição a falhas e irregularidades. A avaliação sobre a forma e a extensão desse princípio cabe primariamente à própria Administração, que deve identificar seus riscos e estabelecer controles proporcionais à sua realidade organizacional. Nesse processo, os órgãos de controle devem exercer deferência às decisões administrativas, reconhecendo a presunção de legitimidade que as ampara e evitando substituí-las por juízos subjetivos

ou preferências pessoais, conforme orienta o inciso II do artigo 171 da Lei nº 14.133/2021 (Niebuhr, 2023, p. 106).

Outro ponto de avanço é a previsão do contrato baseado em desempenho. O artigo 144 da lei autoriza que, em contratações de obras, serviços e fornecimentos, inclusive de engenharia, a remuneração do contratado seja vinculada ao cumprimento de metas, indicadores de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital e no contrato.

O artigo 169 estabelece que as contratações públicas devem se submeter a práticas permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, apoiadas, sempre que possível, em soluções tecnológicas. O dispositivo organiza o sistema de integridade em três linhas de defesa:

- a. Primeira linha de defesa: formada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;
- b. Segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;
- c. Terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Esse modelo representa um avanço na consolidação da governança pública e da gestão de riscos no âmbito das contratações. Mais do que uma simples divisão hierárquica de funções, ele estabelece um sistema de cooperação entre instâncias internas e externas de controle, que atuam de forma articulada e complementar. A principal contribuição do modelo é promover clareza de papéis, fortalecer a cultura preventiva e assegurar que cada nível de defesa opere dentro de sua competência, evitando sobreposições e lacunas de responsabilidade. Ao integrar as ações de gestão, assessoramento e auditoria, cria-se um ambiente institucional orientado à integridade, à transparência e à eficiência, em consonância com os referenciais do Tribunal de Contas da União e com o padrão internacional do *Institute of Internal Auditor* (Silva, 2025).

Em reforço à transparência e à governança digital, a lei criou o Portal Nacional de Contratações Públicas, ambiente eletrônico destinado a centralizar informações, disponibilizar ferramentas de planejamento e gerenciamento de

contratações e permitir que o desempenho dos fornecedores seja avaliado e registrado, incentivando práticas mais responsáveis e competitivas.

Ainda, diante da mudança de paradigma e a aderência à integridade, há diversos dispositivos na Lei 14.133/2021 que tratam diretamente sobre o tema. O § 4º do artigo 25 passou a obrigar a previsão no edital de licitação para contratações de grande vulto, que o licitante vencedor implemente programa de integridade, no prazo de seis meses, após a celebração do contrato. Essa previsão operacionaliza a governança contratual, porque vincula a execução do projeto à adoção de mecanismos de supervisão, autocontrole e transparência.

No entanto, atenta-se ao Acórdão 1.467/2022-Plenário, em que o Tribunal de Contas da União julgou ilegal a exigência de programa de integridade em fase de habilitação, quando o edital exigiu desde o momento da habilitação, quando a Lei apenas autoriza exigir para o vencedor, em prazo de até seis meses:

[...] a exigência de que tal programa fosse apresentado juntamente com a documentação de habilitação e por todos os licitantes – não apenas o vencedor –, sem conceder-lhes prazo para implantação após vitória, e em valor estimado inferior ao valor de grande vulto – ato que restringe a competitividade indevidamente (TCU, 2022).

Diante disso, a prática recomendada é que a obrigação seja apenas ao vencedor, e que o edital inclua cláusulas claras sobre verificação, penalidades e comprovação dessa implantação no prazo legal.

O programa de integridade também é critério de desempate. O inciso IV do art. 60 estabelece que, em caso de empate entre propostas, se aplicará prioridade para o licitante que desenvolve programa de integridade conforme orientações dos órgãos de controle. O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União confirma esse critério, sendo que sua utilização exige que o programa seja efetivo e verificável. O órgão licitante deve prever no edital como será comprovado esse programa (documentos, auditorias, relatórios) e garantir que o critério seja aplicado de forma objetiva, impessoal e transparente (TCU, 2024).

Ainda, os arts. 156 e 163 da Lei nº 14.133/2021 revelam a construção de um sistema de responsabilização que vincula diretamente integridade, sanção e reabilitação. O art. 156 disciplina as sanções aplicáveis às infrações administrativas – como multas, impedimento de licitar e declaração de inidoneidade – e, em seu §1º, inciso V, determina

que a implantação ou o aperfeiçoamento do programa de integridade seja considerado na dosimetria da pena.

O parágrafo único do artigo 163, que trata da reabilitação de licitantes penalizados, estabelece que nos casos de sanções pela apresentação de documentação falsa e a prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a reabilitação depende da comprovação de implantação ou aperfeiçoamento do programa de integridade. Desse modo, a integridade deixa de ser apenas um requisito reputacional prévio ao contrato e passa a constituir condição legal para o retorno ao mercado público.

Trata-se de uma mudança de paradigma: a integridade é reconhecida como instrumento de reconstrução institucional, apto a restaurar a confiança pública e a induzir práticas éticas e sustentáveis na gestão pública.

Por fim, a lei reforça o papel do acompanhamento e fiscalização contratual, determinando que cada contrato seja monitorado por servidores designados, auxiliados pelos órgãos jurídicos e de controle interno. Essa estrutura visa garantir que as execuções contratuais ocorram dentro dos parâmetros de legalidade, economicidade e eficiência, prevenindo riscos e promovendo maior segurança jurídica nas relações entre o Estado e seus contratados.

1.4 Governança e gestão de riscos na Administração Pública Federal

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 estabeleceu diretrizes voltadas à consolidação das práticas de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. A norma determina que os órgãos e entidades públicas implementem mecanismos de fortalecimento da gestão, em conformidade com princípios de integridade, transparência e eficiência administrativa.

Pela primeira vez, a administração pública federal se viu obrigada a criar e aprimorar os controles internos da gestão, governança e sistematizar a gestão de riscos, a fim de fortalecer a gestão, aperfeiçoando seus processos (Vieira; Barreto, 2019).

A Instrução Normativa reforça os princípios da boa governança pública, fundamentados em liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability*. Esses conceitos funcionam como pilares do sistema de governança pública e servem de referência para a estruturação de controles internos robustos e uma gestão de riscos efetiva:

Art. 13. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa (CGU, 2016).

A definição de metodologias e ferramentas de apoio, bem como o desenvolvimento contínuo dos servidores públicos envolvidos na gestão de riscos é essencial. O processo deve considerar os riscos operacionais, legais, orçamentários e de imagem, com revisão contínua, à luz da missão e dos objetivos estratégicos da instituição. A aplicação desses valores visa fortalecer a confiança da sociedade na forma como os recursos públicos são administrados, reduzindo a incerteza quanto às decisões e à prestação de contas dos gestores.

Quanto à gestão de riscos, a Instrução Normativa consigna que a respectiva política deve especificar os princípios, objetivos, responsabilidades e diretrizes, integrando o processo de planejamento estratégico e as rotinas operacionais da organização, estabelecendo periodicidade para identificação, avaliação e monitoramento dos riscos.

Os controles internos da gestão devem ser concebidos com base na gestão de riscos e integrados ao processo de gestão, respeitando os princípios da boa governança. Esses mecanismos devem observar os princípios da integridade e valores éticos, supervisão efetiva da alta administração, capacitação técnica contínua, definição de objetivos alinhados à mitigação de riscos, mapeamento de vulnerabilidades e disseminação de informações que fortaleçam a cultura de controle. A responsabilidade por assegurar a efetividade dos controles internos recai sobre os dirigentes máximos, que devem implementá-los de forma abrangente em todas as unidades e níveis da entidade.

2. A GOVERNANÇA E INTEGRIDADE COMO FATOR DE SEGURANÇA JURÍDICA E EFETIVIDADE CONTRATUAL

A governança e os programas de integridade, quando adequadamente estruturados, funcionam como vetores de previsibilidade e estabilidade nas contratações públicas. A boa governança reduz incertezas, melhora a qualidade das decisões e fortalece a confiança entre parceiros públicos e privados, criando um ambiente de maior segurança jurídica e eficiência econômica.

Entre os mecanismos que integram a governança, destacam-se os programas de integridade, voltados à prevenção, detecção e correção de práticas ilícitas. Esses programas reúnem políticas e procedimentos internos que promovem a ética, o controle e a conformidade institucional, consolidando uma cultura organizacional voltada à responsabilidade e à transparência.

A palavra *compliance* advém da língua inglesa (*to comply with*), e, de forma simplificada, sua tradução seria “conformidade”, ou “estar/de conformidade” com algo. (Schneider, Ziesemer, 2023). Os programas de *compliance* reúnem diversas ações voltadas para a prevenção, detecção, punição e controle de fraudes e atos corruptivos que a organização esta suscetível.

Nos contratos de infraestrutura e nas parcerias de longo prazo, a confiança mútua é um ativo indispensável. Nesse contexto, “a finalidade da regulação é a estabilidade das relações jurídicas, caracterizada pela proteção à confiança e à segurança jurídica, possibilitando a todos saber o modo pelo qual serão tratadas as relações sociais” (Rainho, 2023, p. 205). Essa previsibilidade é precisamente o que o *compliance* busca reforçar: a criação de mecanismos institucionais de integridade que reduzem assimetrias de informação e limitam o espaço para decisões arbitrárias.

O *compliance*, entendido como um instrumento de regulação inteligente, cumpre papel moderador: visa permitir a realização das atividades de interesse público sem inviabilizá-las ou encarecê-las (Rainho, 2023, p. 205). Em vez de mera burocracia, ele constitui uma tecnologia de governança orientada à prevenção de riscos, na qual controles internos, auditorias e *due diligence* contratual operam como barreiras antecipadas à corrupção e à inexecução contratual.

Essa “governança da integridade” não se limita à dimensão normativa, mas alcança também efeitos reputacionais. Ao promover uma cultura institucional ética e transparente, as organizações públicas e privadas ganham legitimidade social. Assim, a visibilidade e o controle social são fatores determinantes para reduzir vulnerabilidades à corrupção (Fortini; Motta, 2016). A transparência torna-se dimensão concreta da governança da integridade: publicizar decisões, padrões de conduta e resultados amplia a legitimidade dos contratos e reforça a confiança da população nos projetos de infraestrutura.

A efetividade contratual, por sua vez, depende de mecanismos que assegurem a pronta identificação e correção de irregularidades. Programas de integridade bem estruturados incluem canais de denúncia, fluxos de apuração e procedimentos de resposta rápida. A detecção precoce de desvios, aliada a medidas corretivas imediatas, evita que fraudes se consolidem e assegura a continuidade da execução contratual. Nesse sentido, a celeridade na resposta a ilícitos é um instrumento de defesa da eficiência contratual e da credibilidade do parceiro privado.

Como sintetizam Oliveira, Haro e Ferras (2020, p. 323), o *compliance* público atua na “prevenção de prática da corrupção [...] contribuindo então para a melhor aplicação orçamentária que, em última análise, advém do próprio capital da população”. Trata-se de uma lógica de prevenção sistêmica: o *compliance* confere juridicidade à integridade, convertendo-a em uma forma de autorregulação regulada que evita a necessidade de intervenção punitiva posterior.

Nas PPPs, essa racionalidade preventiva é ainda mais importante. Por envolver contratos de longa duração e alto grau de incerteza, a PPP requer equilíbrio entre eficiência privada e controle público. Nessa perspectiva, a governança contratual – reforçada por práticas de *compliance* – garante que os ganhos de eficiência e inovação caminhem lado a lado com a transparência e a *accountability*.

Esse equilíbrio reflete o avanço do direito da regulação, que, conforme Wald (2005, p. 114), busca conciliar interesses públicos e privados em um ambiente de confiança mútua. O *compliance* corporativo e o *compliance* público são, nesse contexto, desdobramentos dessa racionalidade regulatória, permitindo que o Estado exerça seu papel de “moderador” das relações contratuais (Carvalho, 2021, p. 63), prevenindo excessos e equilibrando riscos entre as partes.

Dessa forma, programas de integridade não são meros requisitos formais, mas componentes estruturantes da segurança jurídica e da efetividade contratual. Eles fortalecem a governança pública e privada, reduzem custos de transação, ampliam a transparência e consolidam um ambiente de confiança – condição indispensável para o desenvolvimento sustentável das parcerias e concessões.

Em síntese, os programas aplicados ao ciclo de vida das contratações públicas, convertem o princípio da probidade em uma prática contínua de gestão de riscos. A integridade, quando institucionalizada, deixa de ser uma meta abstrata para se tornar

um fator concreto de previsibilidade jurídica, eficiência administrativa e estabilidade regulatória nas relações público-privadas.

2.1 Requisitos para um programa de integridade

A boa governança requer a adoção de programas de integridade – ou *compliance* – voltados à prevenção, detecção e correção de práticas ilícitas, como fraudes e corrupção. Esses programas consistem em um conjunto de ações e controles destinados a assegurar a conformidade ética e legal das organizações, fortalecendo a transparência e a responsabilidade institucional.

A estruturação deste programa exige uma série de etapas para a criação de uma cultura organizacional ética e preventiva. A CGU orienta que se deve adotar uma visão integrada das diretrizes de promoção da integridade, abarcando os seguintes pilares: (i) Prevenção (comunicação e conhecimento); (ii) Detecção: (fiscalização, denúncia e investigação); (iii) Correção: (tolerância, sanção e medida disciplinar); e (iv) Desburocratização, simplificação e transparência caminham juntas com a implementação da nova governança (CGU, 2015).

O nível de maturidade em que se encontram os controles internos e o gerenciamento de riscos da organização norteiam a construção do programa, que, em linhas gerais, possui pelo menos 6 etapas. Nas palavras de Fernanda Schramm:

De forma bastante simplificada, pode-se dizer que a implantação de qualquer programa de *compliance* segue as seguintes etapas: (1) análise de riscos e levantamento dos procedimentos internos existentes; (2) elaboração de um documento que expressa os valores almejados pela empresa e a postura que espera de seus colaboradores – usualmente chamado de Código de Conduta ou de Ética; (3) definição de políticas e controles internos para mitigar os riscos apurados na primeira etapa; (4) constituição de uma instância responsável pelo programa; (5) criação de um canal de denúncias; (6) apresentação do Código de Conduta e dos citados procedimentos aos colaboradores e parceiros da empresa, o que inclui não só a divulgação do conteúdo, mas uma exposição didática e detalhada, por meio de treinamento. Posteriormente o programa exigirá monitoramento continuado e eventuais revisões, tanto das diretrizes estabelecidas quanto dos resultados obtidos, podendo evidenciar a necessidade de reforço da importância do programa de *compliance* e a intensificação dos treinamentos aos colaboradores (2019, p. 198-199).

A autora apresenta um passo a passo para a implantação de um programa de integridade na prática, ainda que voltado para organizações privadas. Referido caminho também pode ser utilizado pela administração pública.

A Lei Federal nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015 definem como elemento essencial dos programas de integridade a promoção de uma cultura ética e de conformidade jurídica e doutrinária para referir-se ao programa de *compliance*.

Ainda, consoante orientação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União no Manual para Implementação de Programas de Integridade (Orientações para o Setor Público), é imprescindível o comprometimento da alta direção do órgão (CGU, 2017).

O mapeamento dos riscos de integridade permite direcionar os recursos de controle para as áreas mais críticas, reduzindo a exposição institucional a fraudes e irregularidades. Essa etapa fundamenta as demais ações do programa (Vieira; Barreto, 2019).

O código de ética e as políticas internas fornecem as diretrizes de comportamento esperadas dos agentes públicos e privados. Tais documentos devem conter regras claras de conduta, mecanismos de responsabilização e políticas específicas de prevenção de conflitos de interesse.

O canal de denúncias é outro elemento fundamental de detecção e controle de riscos. Deve-se assegurar confidencialidade, anonimato, proteção ao denunciante e tratamento tempestivo das manifestações. No âmbito do Poder Executivo Federal, a Instrução Normativa nº 1, de 05 de novembro de 2014 da Controladoria-Geral da União estabelece normas e procedimentos de atuação das ouvidorias públicas, tais como agir com presteza e imparcialidade, colaborar com a integração das ouvidorias, zelar pela autonomia das ouvidorias, consolidar a participação social como método de governo e contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos (art. 2º, IN/CGU nº 1/2014).

A *due diligence* de integridade, por sua vez, corresponde à verificação da conformidade ética e legal de parceiros, fornecedores e contratados. Este mecanismo de controle deve ser continuamente aplicado, proporcionalmente ao risco, funcionando como uma retroalimentação do programa: prevenindo relações contratuais que possam

comprometer a reputação institucional e a sustentabilidade do negócio público-privado (Vieira; Barreto, 2019).

O plano de ação materializa o programa de integridade em metas, prazos e indicadores de desempenho. A ausência de monitoramento, contudo, converte o programa em “mero documento formal” (CGU, 2017, p. 9). Ainda, Schramm enfatiza que o *compliance* “é processo contínuo e dinâmico, que deve ser adaptado à realidade e às mudanças da empresa, de seu mercado e das normas aplicáveis” (2019, p. 201).

2.1.1 Programas de integridade nos contratos de infraestrutura

Em concessões e PPPs de infraestrutura, nos quais as empresas privadas operam em estreita relação com o Estado, as exigências do Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), ganham certo relevo: um programa de integridade eficiente é essencial para a confiança mútua e para a sustentabilidade contratual.

No âmbito da Administração Pública Federal, o Decreto nº 9.203/2017 estabelece que cabe à alta administração de cada órgão e entidade implantar, acompanhar e aperfeiçoar práticas e instâncias de governança. Isso inclui o monitoramento de resultados, o aprimoramento contínuo do desempenho institucional e o estabelecimento de processos decisórios fundamentados em evidências. Na esfera de contratos de infraestrutura e concessões públicas, tais obrigações refletem na necessidade de que tanto a Administração concedente quanto as empresas contratadas mantenham estruturas capazes de avaliar riscos, prestar contas e assegurar conformidade e integridade ao longo de todo o ciclo contratual.

Em contratos públicos complexos, como é o caso das concessões e PPPs, tais programas funcionam como sistemas internos de conformidade e anticorrupção, fortalecendo a confiança entre Estado, empresas e sociedade.

Cada organização deve realizar um programa de integridade de acordo com a sua realidade. O objetivo é que os princípios abstratos sejam transformados em práticas institucionais verificáveis, sustentadas por liderança ética, gestão de riscos, mecanismos de denúncia e avaliação contínua.

Assim, o programa de integridade deve ser dinâmico, sujeito a avaliação e aprimoramento contínuos, de modo a refletir a evolução regulatória, as mudanças no

ambiente de negócios e as novas vulnerabilidades identificadas nos projetos, conferindo maior segurança jurídica e boa reputação às partes.

2.2 Particularidades dos contratos de concessão e PPPs de longo prazo

Os contratos de concessão e PPP apresentam uma relevante particularidade: a longa duração. Por “se tratar de contrato geralmente de longo prazo, e no qual o Estado é parte, a aplicação das cláusulas contratuais exige especial cuidado” (Wald, 2005, p. 119), até porque, em geral, esses ajustes destinam-se à execução de serviços públicos ou à implantação de empreendimentos de infraestrutura, cuja amortização financeira depende de horizontes temporais dilatados.

A Lei nº 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões) não fixa prazo máximo para a duração das concessões comuns, limitando-se a prever, nos incisos I e XII do seu artigo 23, que o contrato deverá indicar o prazo e as condições de prorrogação. O legislador, portanto, preferiu assegurar flexibilidade, permitindo que o prazo seja definido conforme as características técnicas e econômicas de cada empreendimento.

Por sua vez, a Lei nº 9.074/1995, que complementa o regime jurídico das concessões e permissões, prevê, no §2º do seu artigo 1º, que “o prazo das concessões e permissões de que trata o inciso VI deste artigo será de vinte e cinco anos, podendo ser prorrogado por dez anos”. Essa norma foi elaborada em contexto de concessões rodoviárias, em que a amortização dos investimentos exigia previsibilidade de longo prazo, justificando prazos de até trinta e cinco anos.

A razão econômica que explica tais durações é simples: quando há investimento inicial significativo por parte da concessionária – por exemplo, na construção de rodovias, sistemas de saneamento ou parques de iluminação pública –, torna-se imprescindível que o contrato assegure tempo suficiente para a amortização dos investimentos e a obtenção de retorno adequado, usualmente por meio da cobrança de tarifas ou contraprestações públicas. Sem esse horizonte temporal, o projeto seria financeiramente inviável.

Todavia, a longevidade contratual também acarreta desafios específicos de governança. Em primeiro lugar, o equilíbrio econômico-financeiro da concessão tende a ser pressionado por variações macroeconômicas e setoriais (inflação, câmbio, custos de insumos, demanda efetiva), que dificilmente podem ser previstas com precisão nos

estudos iniciais. Os próprios estudos de viabilidade e modelagens econômico-financeiras possuem limites quanto à capacidade de projetar o comportamento do serviço público ao longo de décadas (Silva, 2021, p. 298): basta pensar nas oscilações do volume de tráfego em uma rodovia ou nas inovações tecnológicas em sistemas de transporte e energia.

Nesse mesmo sentido, Cleverson Aroeira da Silva (2021, p. 320) relembra que o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro constitui elemento central do regime das concessões, garantindo estabilidade contratual ao longo do tempo, mesmo diante de mudanças conjunturais.

Contratos de PPP mal estruturados ou excessivamente longos, sem adequada previsão de mecanismos de revisão e partilha de riscos, tendem à renegociação recorrente e à geração de passivos ocultos. A experiência mostra que, em contratos de PPPs de infraestrutura, “devido a uma combinação de contratos mal elaborados, regulação imperfeita e instituições frágeis, frequentemente envolve renegociações e consequentes alterações contratuais que geram passivos ao setor público” (Nakamura, 2019, p. 139).

Além disso, contratos dessa natureza estão sujeitos a mudanças regulatórias e institucionais, bem como a eventos externos (crises financeiras, pandemias, alterações climáticas) que impactam diretamente o equilíbrio do pacto. Essas variáveis reforçam a necessidade de cláusulas de revisão periódica e mecanismos de governança contratual capazes de preservar a estabilidade e a continuidade do serviço público, sem perder de vista o interesse dos usuários.

Conforme lembra Carvalho (2021, p. 64), “todo ajuste ou contrato é uma materialização de incertezas; quanto maiores e mais difusos os interesses das partes envolvidas, mais complexo e importante o instrumento que disciplinará essa relação”. Essa constatação aplica-se de modo exemplar às concessões e PPPs, nas quais as incertezas são amplificadas pelo longo prazo e pelo elevado volume de investimentos.

Em síntese, as particularidades jurídicas e econômicas dos contratos de concessão e de parceria público-privada exigem planejamento de longo alcance, previsibilidade regulatória e mecanismos de integridade capazes de acompanhar a evolução das circunstâncias contratuais. Assim, o programa de integridade aplicado a esses contratos deve ser desenhado não apenas para prevenir ilícitos no momento da licitação, mas também para garantir a resiliência ética e econômica do empreendimento

ao longo de sua execução, assegurando a proteção do interesse público e a confiança mútua entre Estado e concessionário.

2.3 Principais riscos de integridade nas concessões e PPPs: cartéis, sobrepreço e aditivos indevidos

A complexidade dos contratos de concessão e de PPP, marcada pela longa duração, pela assimetria informacional e pelos elevados volumes financeiros envolvidos, torna esse modelo especialmente vulnerável a riscos de integridade. Esses riscos não se restringem à fase de licitação: manifestam-se ao longo de todo o ciclo de vida contratual – desde a estruturação e a modelagem até a execução, a fiscalização e as eventuais revisões econômico-financeiras –, exigindo mecanismos contínuos de governança, transparência e controle.

O Manual do Programa de Integridade no Setor Público (CGU, 2017) identifica fatores de risco recorrentes, como o abuso de posição ou poder em favor de interesses privados, o conflito de interesses, o nepotismo, a solicitação ou recebimento de propina, o uso indevido de recursos públicos e o vazamento de informações privilegiadas. Soma-se a isso a existência de fragilidades institucionais, tais como a legislação e normas internas imprecisas ou não observadas, a deficiência de controles internos, a ausência de segregação de funções sensíveis, a impunidade percebida entre servidores, as ingerências externas nas atividades do órgão e a gestão inadequada de documentos e processos. Esses elementos compõem um ambiente propício à quebra de integridade e devem ser continuamente monitorados por meio de mecanismos preventivos e corretivos de governança e *compliance*.

Para fins deste artigo, destaca-se dentre as principais vulnerabilidades, a limitação artificial da competitividade e as práticas que distorcem a igualdade de condições entre licitantes, como a formação de cartéis. Em projetos de grande vulto, a complexidade técnica e o volume de informações privilegiadas favorecem a constituição de arranjos empresariais restritivos, consórcios artificiais ou subcontratações cruzadas, capazes de comprometer a concorrência real e gerar efeitos econômicos semelhantes aos de um cartel.

As empresas cartelizadas recorrem a práticas coordenadas – como a combinação de preços, a limitação de participantes e o revezamento de vencedores – para

simular competição e assegurar ganhos ilícitos. Com isso, a Administração Pública adquire bens e serviços em condições desvantajosas, e recursos que deveriam atender ao interesse coletivo são desviados em favor das empresas em conluio.

A ausência de monitoramento eficaz das propostas, de cruzamento de dados entre licitações e de auditorias independentes amplia o risco de conluio e de manipulação de resultados. Ocorre que “cartel em licitação mina os esforços da Administração Pública em empregar de forma eficiente e eficaz seus recursos” (CADE, 2019, p. 11), afetando não apenas a economicidade, mas também “a confiança pública e a estrutura de competição” (Lacerda, 2019, p. 112).

Nesse contexto, programas de integridade e mecanismos de governança funcionam como barreiras estruturais à formação de cartéis, ao induzirem comportamentos éticos, fortalecerem controles internos e promover transparência nas relações entre o setor público e o privado, reduzindo as brechas institucionais que viabilizam o conluio.

Outra vulnerabilidade recorrente é o sobrepreço ou o superfaturamento de obras e serviços. Essa prática decorre, muitas vezes, de deficiências na modelagem inicial, de estimativas imprecisas de custos ou de aditivos contratuais desproporcionais, apresentados sob a justificativa de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Alterações repetidas e justificativas técnicas insuficientes indicam fragilidade na gestão contratual e na verificação da execução física do objeto, abrindo espaço para perdas de eficiência e desperdício de recursos públicos.

Os aditivos indevidos representam, nesse contexto, uma das portas mais críticas para a deterioração do equilíbrio contratual. Renegociações excessivas, revisões de valores sem base técnica robusta e reequilíbrios oportunistas geram instabilidade, aumentam os custos e corroem a confiança entre as partes. Em contratos de longo prazo, essa dinâmica tende a se acentuar, na medida em que a evolução de preços, tecnologias e demandas de serviço cria oportunidades para pleitos de revisão que nem sempre refletem necessidades reais.

A limitação de acesso à informação e a falta de transparência nas decisões administrativas enfraquecem o controle institucional e social, criando ambiente propício a práticas ilícitas. A publicidade dos atos e a clareza de suas motivações são essenciais

para prevenir desvios e permitir a atuação efetiva dos órgãos de controle. Afinal, “a obscuridade alimenta a corrupção” (Fortini e Motta 2016, p. 96).

Além dos riscos econômicos, há também riscos de natureza política e institucional. A concentração de poder econômico em grandes grupos empresariais, aliada à dependência do Estado em relação a poucos fornecedores, favorece práticas de corrupção transacional, captura decisória e interferência indevida em políticas públicas. Essa proximidade excessiva entre atores públicos e privados fragiliza os mecanismos de controle e dificulta a responsabilização, sobretudo quando acompanhada de assimetrias regulatórias e de baixa transparência na divulgação dos contratos e aditivos (Melo-Silva, Lourenço e Angotti, 2021).

A gestão de integridade em concessões e parcerias público-privadas deve ser estruturada de modo sistêmico, voltada à mitigação de riscos e à pronta correção de falhas, uma vez que o “programa de integridade possui enfoque preventivo, pois visa de maneira precípua à diminuição dos riscos de corrupção em dada organização” (CGU, 2017, p. 7). Essa lógica compreende o mapeamento de riscos, a adoção de controles internos, a verificação da integridade de parceiros e o fortalecimento de canais de denúncia e auditoria, aliando mecanismos formais a práticas pautadas em transparência e cultura ética.

Ao fim e ao cabo, a magnitude dos investimentos e a duração prolongada dos vínculos exigem que a governança contratual das concessões e PPPs seja concebida como um sistema dinâmico e de longo alcance. A integridade, portanto, não é apenas um requisito legal, mas um componente essencial da sustentabilidade econômica, social e institucional das parcerias.

3 CONCLUSÃO

A consolidação de uma cultura de integridade no âmbito da administração pública e em seus contratos representa um dos maiores avanços institucionais do Estado brasileiro nas últimas décadas. O *compliance*, quando integrado à governança pública, não se limita a cumprir exigências normativas, mas se converte em uma ferramenta de gestão estratégica, capaz de promover eficiência, transparência e previsibilidade nas relações contratuais de longo prazo.

Nas PPPs e concessões, a presença de mecanismos de controle interno, *due diligence* e canais de denúncia contribui diretamente para reduzir o espaço da corrupção e das práticas anticoncorrenciais. Esses instrumentos fortalecem a confiança entre os agentes públicos e privados, garantem maior estabilidade às relações contratuais e potencializam o alcance das metas de interesse coletivo.

Em última análise, a efetividade dos programas de integridade depende da maturidade institucional e do compromisso das lideranças com uma governança ética e responsável. Somente quando o *compliance* for compreendido como parte integrante da boa administração pública, e não como mera formalidade, será possível alcançar contratações mais íntegras, seguras e voltadas à geração de valor público sustentável.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 37000: Governança de organizações – orientações**. Rio de Janeiro: ABNT, 2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Guia de Combate a Cartéis em Licitação**. Brasília, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.945, de 30 de junho de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 maio 2016. Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33947/8/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20M-P-CGU%2001-2016.pdf>. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui normas gerais de licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 9 out. 2025.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, 2005.

CAMPOS, Patrícia Toledo de. Comentários à Lei nº. 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 160–185, 2014. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v2i1p160-185. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/80943>. Acesso em: 9 out. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Guia de Implementação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais**. Brasília: CGU, 2015.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público**. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/arquivos/manual_programas_integridade.pdf. Acesso em: 9 out. 2025.

CVM. Comissão de Valores Mobiliários. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Brasília: CVM, 2002. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>. Acesso em: 9 out. 2025.

CARVALHO, Fábio Rogério. A regulação em conceito: a visão de um regulador. **Publicações da Escola Superior da AGU**, Brasília, v. 13, n. 4 pt. 2, 2022. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/3068>. Acesso em: 9 out. 2025.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Governança pública e o novo Decreto nº 9.203/2017: motivação, compliance, responsividade e gestão de riscos**. Blog Zênite, 28 nov. 2017. Disponível em: <https://zenite.blog.br/governanca-publica-e-o-novo-decreto-no-32032017-motivacao-compliance-responsividade-e-gestao-de-riscos/>. Acesso em: 9 out. 2025.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; MIGLIAVACCA, Viviane Furtado. A parametrização das políticas de compliance na Administração Pública: uma análise dos mecanismos de governança definidos pelo Decreto 9.203/2017. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Brasília**, v. 32, n. 01, p. 56–70, 2020. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/160>. Acesso em: 9 out. 2025.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n. 64, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108 p. Disponível em: https://www.editoraroncarati.com.br/v2/phocadownload/codigo_melhores_praticas_2015.pdf. Acesso em: 9 out. 2025.

LACERDA, Natalia de Melo. A emergência dos programas públicos de integridade como instrumento de prevenção de cartéis em licitação. *Revista De Informação Legislativa RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 111-130, jan./mar. 2019.

MELO-SILVA, Gustavo; LOURENÇO, Rosenery Loureiro; ANGOTTI, Marcello. Parcerias público-privadas: modernização administrativa e relacionamentos econômicos imersos em conflitos de interesse e corrupção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 538-558, maio/jun. 2021. DOI: 10.1590/0034-761220190479.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 131-147, maio/ago. 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; HARO, Guilherme Prado Bohac de; FERRAS, Nayara Iraidy Moraes. O compliance como ferramenta de combate à criação de cartéis em licitações públicas e corrupção. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 321-339, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i2.8162>.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 127, p. 28–33, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87/85>. Acesso em: 9 out. 2025.

RAINHO, Renata Vaz Marques Costa. Compliance como instrumento de integridade e combate à corrupção nas contratações públicas. *Revista da CGU*, v. 15, n. 27, 2023.

SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa. Compliance não só para os outros. *Revista do Ministério Público Militar*, Brasília, v. 47, n. 32, p. 195–208, 2023. Disponível em: <https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/view/127>. Acesso em: 9 out. 2025.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **Compliance nas contratações públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SILVA, Cleverson Aroeira da. Estruturação de projetos de parceria de infraestrutura. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: Ipea, 2021. p. 279-316.

SILVA, Rodrigo Nascimento. **Controle, governança e institucionalidade: as três linhas de defesa da integridade nas contratações públicas como pilar da nova arquitetura jurídica da Lei nº 14.133/2021**. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/controle-governanca-e-institucionalidade-as-tres-linhas-de-defesa-da-integridade-nas-contratacoes-publicas-como-pilar-da-nova-arquitetura-juridica-da-lei-no-14-133-2021/>. Acesso em: 9 out. 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015 - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 21 out 2015.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.164/2021 - Plenário**. Relator: Bruno Dantas. Brasília, DF, 15 set 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.467/2022 - Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 2022.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 508/2018 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2018.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Índices de Governança e Gestão de órgãos e Entidades da Administração Pública Federal de 2021 (IGG2021)**. Processo TC nº 011.574/2021-6. Relator: Ministro João Ribeiro Nardes. Brasília, DF, 15 set 2021. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>. Acesso em: 9 out. 2025.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

WALD, Arnoldo. O direito da regulação, os contratos de longo prazo e o equilíbrio econômico-financeiro. **Revista Direito Público**, n. 8, 2005.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC: The World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676>. Acesso em: 9 out. 2025.