



**INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR UNICURITIBA
GRUPO ÂNIMA EDUCAÇÃO**

**GOVERNANÇA E *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA
COMO INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO CONTRA FRAUDES AO CARÁTER
COMPETITIVO DAS LICITAÇÕES**

CURITIBA/PR

2025



**INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR UNICURITIBA
GRUPO ÂNIMA EDUCAÇÃO**

**GOVERNANÇA E *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA
COMO INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO CONTRA FRAUDES AO CARÁTER
COMPETITIVO DAS LICITAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Direito Empresarial e Cidadania da UniCuritiba como
requisito parcial à obtenção do título de Mestre em
Direito Empresarial e Cidadania.

Profa.. Dra. Mariane Yuri Shiohara Lübke (Orientadora)

CURITIBA/PR

2025

VERSO DA FOLHA DE ROSTO

BARRETO. Denys Dias. Governança e *compliance* na Administração Pública Direta como Instrumentos de Prevenção contra Fraudes ao Caráter Competitivo das Licitações/ Denys Dias Barreto; orientador: Mariane Yuri Shiohara Lübke – Curitiba 2025.

136f.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA) – Ânima Educação, Curitiba, 2025

DENYS DIAS BARRETO

**GOVERNANÇA E *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA
COMO INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO CONTRA FRAUDES AO CARÁTER
COMPETITIVO DAS LICITAÇÕES**

Esta dissertação foi julgada adequada à obtenção do título
de Mestre em Direito Empresarial e Cidadania da
Unicuritiba.

Curitiba, dia, mês, ano.

Profa.. Dra. Mariane Yuri Shiohara Lübke (Orientadora)

PPGD - Unicuritiba

Prof. Dr. Fabio André Guaragni (Avaliador)

PPGD - Unicuritiba

Profa. Dra. Ângela Cássia Costaldello

PPGD - Universidade Federal do Paraná

Eu te amo, SENHOR! Tu és a minha força, a
minha rocha, minha fortaleza e meu libertador.
Rocha em quem me escondo.

Salmos 18:1-2

AGRADECIMENTOS

Segundo a orientação do Apóstolo Paulo ao escrever sua primeira Carta aos irmãos da Igreja de Tessalônica, devemos cultivar em nossos corações a semente da gratidão. Esse espaço é carinhosamente dedicado a todos aqueles que compartilharam comigo a alegria da concretização desse sonho.

Como não poderia ser diferente, minha primeira dedicatória vai ao meu SENHOR e meu Deus que sondou meu coração e me deu a graça de concluir esse projeto. Desde o começo Ele sempre esteve comigo e para sempre estará, segundo sua maravilhosa promessa.

Nessa caminhada, estão registradas, ladeadas as minhas, as pegadas da minha esposa – THAIANE – fonte da minha inspiração e bálsamo para os dias difíceis. O certificado pode até vir em meu nome, mas a vitória é igualmente sua.

Não posso esquecer dos meus filhos – Laura e Pedro, razão das minhas conquistas e combustível dos meus sonhos. Como papai os ama!

Minha família merece destaque nesses agradecimentos: minha mãe, que ajudou a tornar esse sonho possível, minha irmã e meus cunhados. Cada um, a sua maneira, vibrou por cada conquista. É possível sentir o doce orgulho que eles demonstraram na conclusão dessa etapa acadêmica.

Merece ainda carinho especial a Professora Lindaura Pinheiro, idealizadora desse Mestrado e incentivadora incansável de todos os pesquisadores. Não teria sequer iniciado essa jornada sem que ela tivesse afiançado seu carinho.

Em especial, minha gratidão a minha orientadora, Professora Mariane Yuri Shiohara Lübke. Seu conhecimento e, principalmente, sua empatia serviram de inspiração. Eu fui muito afortunado por tê-la no leme dessa embarcação. Não poderia deixar também de agradecer ao Professor Fábio Guaragni e à Professora Ângelo Costadello que, com olhares atenciosos, contribuíram para a depuração da pesquisa.

Por fim, a todos os caríssimos colegas e demais professores que me deram o prazer da convivência em nossas aulas presenciais e remotas do PPGD.

Somente seja forte e muito corajoso. Não te mandei Eu?

Josué 1:7

RESUMO

A presente pesquisa analisa a aplicação da governança e do *compliance* na Administração Pública como instrumentos cruciais para a prevenção e mitigação de fraudes em licitações públicas, com foco particular no crime de frustração do caráter competitivo, inclusive, tipificado no artigo 337-F do Código Penal. O estudo parte da constatação de que, apesar dos avanços normativos, como a Lei nº 14.133/2021, a administração pública brasileira ainda enfrenta desafios significativos relativos à integridade, com baixos índices de proteção contra atos lesivos e corrupção, conforme dados do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Índice de Percepção da Corrupção. O trabalho explora os conceitos fundamentais de integridade, governança pública e *compliance*. A integridade é apresentada como pilar ético e normativo, essencial para a conduta dos agentes públicos e para a legitimidade da gestão. A governança pública, evoluindo dos modelos patrimonialista e burocrático para o gerencial, é discutida através de seus princípios (transparência, capacidade de resposta, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas) e sua importância para estruturar a administração de forma eficiente e proba. O *compliance*, é apresentado como um conjunto de mecanismos para assegurar a conformidade legal e ética, mitigar riscos e fomentar uma cultura organizacional íntegra. Em seguida, a pesquisa aprofunda-se nos riscos e vulnerabilidades inerentes aos processos licitatórios, detalhando fraudes comuns como direcionamento de editais, conluio entre empresas, sobrepreço, superfaturamento e jogo de planilhas. A Teoria do Triângulo da Fraude (pressão, oportunidade e racionalização) é utilizada para contextualizar as motivações por trás de tais condutas. A análise dogmática do crime do art. 337-F do Código Penal é realizada de forma exaustiva, abordando sua tipificação, bem jurídico tutelado, sujeitos, elemento subjetivo, consumação, e a jurisprudência atualizada do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Finalmente, o estudo investiga as ferramentas práticas de governança e *compliance* para a prevenção dessas fraudes. Destaca-se o papel do comprometimento da alta administração ("tom vindo do topo"), a importância de uma instância responsável pela integridade, o mapeamento e gestão de riscos, a implementação de códigos de conduta, a capacitação contínua dos servidores, o estabelecimento de canais de denúncia eficazes com proteção ao denunciante, a *due diligence* e a crescente adoção de tecnologias e inteligência de dados (como IA e *blockchain*). O Modelo das Três Linhas de Defesa, adaptado pela LLC, também é examinado como estrutura de controle. Conclui-se que a efetividade na prevenção de fraudes licitatórias transcende a mera observância normativa, exigindo uma cultura de integridade robusta e a aplicação consistente desses instrumentos preventivos.

Palavras-chaves: Governança pública; Conformidade; Fraude em licitações; Frustração competitiva; Prevenção da corrupção.

RESUMEN

Esta investigación analiza la aplicación de la gobernanza y el cumplimiento normativo en la administración pública como herramientas cruciales para prevenir y mitigar el fraude en la contratación pública, con especial atención al delito de frustración de la ventaja competitiva, definido en el artículo 337-F del Código Penal. El estudio parte de la observación de que, a pesar de avances regulatorios, como la Ley n.º 14.133/2021, la administración pública brasileña aún enfrenta importantes desafíos en materia de integridad, con bajos niveles de protección contra actos lesivos y corrupción, según datos del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y el Índice de Percepción de la Corrupción. El trabajo explora los conceptos fundamentales de integridad, gobernanza pública y cumplimiento normativo. La integridad se presenta como un pilar ético y normativo, esencial para la conducta de los funcionarios públicos y para la legitimidad de la gestión. La gobernanza pública, en su evolución de modelos patrimonialistas y burocráticos a modelos gerenciales, se analiza a través de sus principios (transparencia, capacidad de respuesta, confiabilidad, mejora regulatoria, rendición de cuentas) y su importancia para estructurar una administración eficiente y honesta. El cumplimiento se presenta como un conjunto de mecanismos para garantizar el cumplimiento legal y ético, mitigar riesgos y fomentar una cultura de integridad en la organización. Posteriormente, la investigación profundiza en los riesgos y vulnerabilidades inherentes a los procesos de licitación, detallando fraudes comunes como la manipulación de licitaciones, la colusión entre empresas, el sobreprecio, la sobrefacturación y la manipulación de hojas de cálculo. La teoría del Triángulo del Fraude (presión, oportunidad y racionalización) se utiliza para contextualizar las motivaciones detrás de tales comportamientos. Se realiza un análisis dogmático exhaustivo del delito del artículo 337-F del Código Penal, abordando su clasificación, bien jurídico protegido, sujetos, elemento subjetivo, consumación y la jurisprudencia actualizada del Tribunal Superior de Justicia (STJ). Finalmente, el estudio investiga herramientas prácticas de gobernanza y cumplimiento para prevenir estos fraudes.

Palabras clave: Gobernanza pública; Cumplimiento; Fraude en licitaciones; Frustración competitiva; Prevención de la corrupción.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
BI	Business Intelligence
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEIS	Cadastro das Empresas Inidôneas e Suspensas
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CNEP	Cadastro Nacional das Pessoas Punidas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DJEN	Diário de Justiça Eletrônico Nacional
EESG	Environmental, Social, Governance e Economic
EFD	Estratégia Federal de Desenvolvimento
HC	Habeas Corpus
IA	Inteligência Artificial
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
iESGo	Índice de Efetividade da Governança
IIA	Institute of Internal Auditors
ISO	International Organization for Standardization
KYC	Know Your Client
LC	Lei Complementar
LCI	Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013)
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LLC	Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21)
MARE	Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos (referente à Lei nº 14.133/21)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEPs	Pessoas Expostas Politicamente
PIB	Produto Interno Bruto
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PNPC	Programa Nacional de Prevenção à Corrupção
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
SICONV	Sistema de Convênios
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Triângulo da Fraude	Erro! Indicador não definido.
Figura 2 - Diamante da Fraude.....	66
Figura 3 - Modelo de Três Linhas do THE IIA.....	84
Figura 4 - Modelo de três Linhas da Lei 14.133/21.....	85
Figura 5 - Quadro de Riscos.....	94
Figura 6 - Mapeamento de Riscos.....	100
Figura 7 - Fluxograma do Metaprocesso de Contratação.....	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro Comparativo	Erro! Indicador não definido.0
Tabela 2 - Condutas previstas na Lei n. 12.813/13.....	93
Tabela 3 - Matriz de Vulnerabilidades e Ferramentas.....	119

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 GOVERNANÇA E COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E APLICAÇÕES	1919
2.1 Integridade como fundamento da Governança e do <i>Compliance</i>	19
2.1.1 Conceito e dimensões da integridade.....	19
2.1.2 Programas de Integridade na Administração Pública Direta.....	20
2.1.3 A Integridade na Lei n. 14.133/2021.....	22
2.2 Governança.....	23
2.2.1 Da esfera corporativa à pública. Ou seria o contrário?	24
2.2.2 Evolução Histórica dos Modelos de Administração Pública e a Emergência da Governança.....	30
2.2.3 Princípios da Governança Pública.....	36
2.2.3.1 Transparência.....	36
2.2.3.2 Integridade (como Princípio da Governança Pública)	38
2.2.3.3 Capacidade de Resposta.....	39
2.2.3.4 Confiabilidade.....	40
2.2.3.5 Melhoria Regulatória.....	41
2.2.3.6 Prestação de Contas e Responsabilidade (Accountability).....	42
2.2.4 O Controle Interno como Instrumento de Governança Pública.....	43
2.3 <i>Compliance</i>	45
2.3.1 Marcos Regulatórios do <i>compliance</i> no Brasil.....	46
2.4 A Sinergia entre Integridade, Governança e <i>Compliance</i> na Prevenção de Fraudes Licitatórias.....	49
3 CORRUPÇÃO E RISCOS NO PROCESSO LICITATÓRIO: VULNERABILIDADES E A RESPOSTA PENAL À FRUSTRAÇÃO DA COMPETITIVIDADE	5050
3.1 Licitações Públicas: Conceitos Gerais, Objetivos e Princípios.....	50
3.2 Riscos de Corrupção e Vulnerabilidades nos Processos Licitatórios.....	55
3.3 Fraudes mais Comuns nas Licitações Públicas.....	57
3.3.1 Direcionamento do Certame e Restrição à Competitividade: A Manipulação da Etapa Preparatória.....	58
3.3.2 Conluio entre Licitantes.....	60
3.3.3 Fraudes de Preço e Execução: Sobrepreço, Superfaturamento e o "Jogo de Planilhas" ..	61
3.4 O Triângulo da Fraude e seu Reflexo nas Licitações Públicas.....	64
3.5 O Crime de Frustração do Caráter Competitivo da Licitação (Artigo 337-F do Código Penal).....	68
3.6 Impactos na Governança e <i>Compliance</i>	77
4 GOVERNANÇA E COMPLIANCE: INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO ÀS FRAUDES AO CARÁTER COMPETITIVO DAS LICITAÇÕES.....	80
4.1 Papel da Governança e do <i>Compliance</i> na <i>Prevenção de Fraudes Licitatórias</i>	81
4.2 Estruturando a Governança nas Contratações Públicas: O Modelo das Três Linhas de Defesa.....	83
4.3 Ferramentas de <i>Compliance</i> na Administração Pública Direta.....	88
4.3.1 O Pilar Fundamental: Comprometimento e Apoio da Alta Administração (<i>Tone at the Top</i>).....	89

4.3.1.1 A Gestão de Conflitos de Interesse e a Vigilância sobre Pessoas Expostas Politicamente (PEPs).....	91
4.3.1.2 A Estruturação de uma Instância Responsável como Garantia de Efetividade do Programa de Integridade.....	96
4.3.1.3 O Compromisso em Ação: O Papel da Liderança na Mitigação das Fraudes.....	97
4.3.2 Mapeamento e Gestão de Riscos.....	98
4.3.2.1 A Gestão de Riscos Aplicada à Prevenção de Fraudes Licitatórias.....	102
4.3.3 Códigos de Conduta e Políticas de Integridade.....	103
4.3.4 Capacitação Contínua dos Servidores	106
4.3.5 Canais de Denúncia e Proteção ao Denunciante.....	108
4.3.6 <i>Due Diligence</i> : Investigando a Integridade dos Fornecedores.....	111
4.3.7 Adoção de Tecnologias e Inteligência de Dados.....	113
4.4 Matriz de Prevenção: Conectando Ferramentas de Integridade e Vulnerabilidades Licitatórias.....	118
5 CONCLUSÃO.....	120
REFERÊNCIA.....	122

1 INTRODUÇÃO

O cenário das contratações públicas na Administração Direta brasileira é caracterizado por um complexo arcabouço normativo, recentemente modernizado pela Lei nº 14.133/2021. Contudo, a persistência de fraudes, conluíus e atos de corrupção evidencia que a mera existência de um aparato legal repressivo mostra-se insuficiente para garantir a integridade dos processos. Este diagnóstico revela a importância de se investigar modelos de gestão focados na prevenção. Diante disso, a presente pesquisa se propõe a analisar o seguinte problema: de que maneira a implementação de estruturas de Governança e programas de *compliance* pode atuar de forma eficaz na prevenção de fraudes ao caráter competitivo das licitações?

Nesse contexto, faz-se necessário lembrar que um elevado grau de competitividade em processos licitatórios amplia as chances da Administração Pública selecionar a proposta mais vantajosa. Conseqüentemente, a competição, crucial para garantir a economicidade, viabilizando a aquisição de bens e serviços com o melhor custo-benefício, ainda atua na proteção do erário e a garantia de eficiência contratual. Além, ela também desempenha um papel no fortalecimento da legitimidade estatal, ao demonstrar o compromisso da Administração com a justiça, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Exatamente por isso, qualquer ato que atente contra a competitividade da licitação aciona uma resposta multifacetada e severa do ordenamento jurídico, que se desdobra nas esferas administrativa, cível e penal. Essa tríplice responsabilização demonstra a relevância do bem jurídico tutelado.

Na esfera da improbidade, a Lei nº 8.429/1992 (LIA) enquadra a fraude à licitação como um atentado aos princípios da Administração ou como um ato que gera prejuízo ao erário, sujeitando os agentes públicos a sanções como a perda da função e a suspensão dos direitos políticos.

Em paralelo, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) mira a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, impondo multas e outras sanções independentemente da comprovação de culpa. Importa destacar que as sanções previstas na esfera administrativa, conforme o art. 6º da referida lei, podem ser aplicadas diretamente pela autoridade competente, independentemente da via judicial. Tais sanções incluem multa administrativa e publicação extraordinária da decisão condenatória, reforçando o caráter preventivo e repressivo da norma no combate à corrupção.

Finalmente, a resposta penal, agora consolidada no artigo 337-F do Código Penal, eleva a conduta ao patamar de crime, com um significativo endurecimento da sanção, sinalizando que a frustração da competição é uma ofensa que transcende a mera irregularidade administrativa para se tornar um ilícito de alta reprovabilidade.

A tese central que orienta este trabalho é a de que a prevenção eficaz a essas práticas ilícitas não depende de instrumentos isolados, mas da construção de um sistema de integridade, no qual se articulam o compromisso da alta administração, a apropriação de ferramentas de diagnóstico de risco e a fortalecimento de controles internos. Argumenta-se que tal estrutura, ao fomentar uma cultura organizacional de conformidade, é capaz de mitigar as vulnerabilidades da competição inserida no processo licitatório de forma mais eficiente que a simples resposta sancionatória.

Assim, este trabalho se amolda à linha de pesquisa "Atividade Empresarial e Constituição" ao analisar como a Governança e o *compliance* na Administração Pública Direta criam um cenário de prevenção às fraudes à competitividade dos certames públicos, ambiente de conexão com as empresas que participam das licitações. A pesquisa demonstra que a integridade das licitações, definida pela qualidade da governança estatal, é um fator relevante para a existência de uma competição justa e leal, afetando diretamente as empresas que participam desses processos.

O trabalho apresenta os seguintes objetivos específicos: (a) investigar os principais instrumentos de *compliance* que podem ser utilizados pela Administração Pública; (b) identificar as práticas de governança à serviço da Administração Pública como forma de promover transparência e integridade nos certames licitatórios; (c) avaliar os obstáculos e desafios enfrentados para a implementação dos programas de *compliance* no setor público; (d) examinar a legislação e as normas regulatórias que norteiam a governança e o *compliance* na Administração Pública; e (e) verificar como a implementação dos programas de *compliance* pode contribuir na identificação, controle e prevenção das fraudes nas licitações.

O referencial teórico que sustenta a análise articula dois pilares: (i) as teorias e os marcos normativos da Governança Pública e do *compliance*, que oferecem a estrutura para as soluções preventivas; e (ii) os modelos de diagnóstico de riscos, com especial destaque para a Teoria do Triângulo da Fraude, utilizada como ferramenta para compreender as causas e as manifestações do comportamento fraudulento no ambiente organizacional. A pesquisa abrangeu a doutrina especializada em Direito Administrativo e Governança, a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores e os manuais técnicos de órgãos de controle.

Para o desenvolvimento do argumento, a dissertação foi organizada em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. O Capítulo 2 dedica-se à fundamentação teórica, explorando os conceitos interdependentes de Integridade, Governança Pública e *compliance*, bem como a evolução histórica dos modelos de gestão pública. O Capítulo 3 analisa as vulnerabilidades do processo licitatório, as modalidades de fraude mais comuns e a resposta jurídica a elas. Por fim, o Capítulo 4 investiga as ferramentas práticas de prevenção, detalhando como os instrumentos de Governança e *compliance*, quando implementados de forma integrada, atuam na mitigação dos riscos de fraude.

Espera-se, com esta pesquisa interdisciplinar, que transita pelo Direito Empresarial, Penal, Público e da Cidadania, demonstrar como a governança e o *compliance* podem se consolidar como ferramentas essenciais para a preservação da moralidade administrativa, a garantia da competitividade nos certames e, principalmente na identificação, mitigação e prevenção das fraudes à competitividade cometidas nas licitações previstas na Administração Pública Direta.

Para alcançar os objetivos propostos, adotou-se uma metodologia de natureza qualitativa e exploratória, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, visando a utilização de conhecimentos que contribuam com a resolução prática dos problemas enfrentados pelas Administração Pública Direta, notadamente no enfrentamento das principais vulnerabilidades do metaproceto das contratações públicas.

2 GOVERNANÇA E *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA: CONCEITOS E APLICAÇÕES

Este capítulo explora os conceitos fundamentais de governança, integridade e *compliance* no contexto da Administração Pública Direta, analisando sua aplicabilidade na prevenção e combate às fraudes na competitividade das licitações.

A discussão inicia-se pela integridade, examinada como fundamento da Governança e do *compliance*. Em seguida o estudo avança para a abordagem da governança pública, sua evolução normativa e conceitual e seus alicerces. Por fim, o *compliance* público é investigado como instrumento de conformidade e mitigação de riscos, cuja importância é acentuada pelas exigências da Lei de Licitações e Contratos (LLC) - Lei nº 14.133/2021.

O propósito é edificar um referencial teórico sólido sobre como esses instrumentos se articulam para promover uma Administração Pública Direta mais íntegra, eficiente e alinhada aos preceitos constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência.

2.1 Integridade como fundamento da Governança e do *Compliance*

O desejo de eficiência da gestão pública alinhado aos anseios sociais tem impulsionado a Administração Pública a adotar modernos instrumentos de gestão, destacando-se a governança e o *compliance*. Estes mecanismos, embora com escopos e ferramentas específicas, compartilham um objetivo comum: a promoção da integridade. Compreender a integridade em sua plenitude é, portanto, o passo inicial e indispensável para desvendar como eles podem, de fato, transformar a cultura organizacional e as práticas administrativas.

Nesse sentido, revela-se importante, preliminarmente, avaliar o conceito de integridade, explorando suas múltiplas facetas e sua relevância intrínseca para o setor público. Afinal, é a partir de um sólido entendimento daquilo que se constitui um comportamento íntegro que se podem erigir sistemas de controle e conformidade verdadeiramente eficazes.

2.1.1 Conceito e dimensões da integridade

Definir governança e *compliance* não é uma tarefa fácil. Muitas vezes os termos são tratados indistinta e superficialmente não havendo uma compreensão de seu alcance e inter-

relação. Antes de um aprofundamento, faz-se necessária uma abordagem acerca daquilo que é o alvo para o qual caminham esses instrumentos, a saber a integridade.

A integridade é a bússola que aponta o norte para as ações desenvolvidas pela administração pública. Nesse caminho, ela representa não apenas um farol, mas também o fundamento que justifica e motiva as suas ações. A sua importância reflete a complexidade de seu significado que envolve relações com a ética, a moral, normas sociais e institucionais.

Aprofundando e aplicando o conceito, o Ministério do Trabalho e Emprego (2024) sugere que integridade é um fundamento das relações pessoais e profissionais. Nessa linha, considerando os desafios éticos pelos quais passa a Administração Pública, bem como as relações conflituosas que envolvem interesses, manipulação de processos licitatórios, favorecimento indevido e má utilização de recursos públicos, a integridade institucional assume um papel estratégico e indispensável. Ela deve encontrar amparo normativo sem se limitar, contudo, a um conjunto de regras a serem seguidas, indo além alcançando respeito aos alicerces jurídicos que moldam a gestão pública.

A OCDE (2024) adverte que o impacto da corrupção transcende as perdas financeiras. No plano socioeconômico, ela degrada os serviços em sua forma qualitativa, impede o desenvolvimento e corrói a confiança nas instituições. No plano institucional, a falha em gerir conflitos de interesse, *lobby* e financiamento político cria uma vulnerabilidade crítica, tornando as nações suscetíveis a interferências externas que podem desestabilizar a própria governança democrática.

Nessa crise de integridade e enfrentamento à corrupção, a Administração brasileira tem envidado esforços para implementar estruturas que não sejam meramente reativas, mas sim focadas na prevenção das fraudes. Para isso, os mecanismos de controle devem ser fortalecidos e amadurecidos de modo a promover um sistema cultural de integridade, cuja base é a retidão.

2.1.2 Programas de Integridade na Administração Pública Direta

A recente consolidação de Programas de Integridade na Administração Pública brasileira reflete o desejo de uma abordagem mais estruturada contra a corrupção. Segundo a CGU (Brasil, 2017), esses programas não são ações isoladas, mas um sistema abrangente de medidas institucionais. Eles são concebidos para cobrir o ciclo completo de um ato ilícito, desde sua prevenção e detecção até a sanção dos responsáveis e a reparação dos danos, com o objetivo final de alinhar a conduta dos agentes ao interesse público.

Dentro desse mosaico normativo, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) ganhou destaque a criar um poderoso incentivo para que as empresas adotassem programas de integridade. Aliás, em seu art. 7º, VIII, a lei registra como um fator atenuante na aplicação de sanções a existência de instrumentos de conformidade fomentando uma mudança de cultura e premiando o esforço na construção de um sistema de retidão.

Para regulamentar a aplicação da Lei nº 12.846/2013, o Governo Federal editou, inicialmente, o Decreto nº 8.420/2015 que estabeleceu diretrizes para os procedimentos administrativos de responsabilização e para a avaliação de programas de integridade.

Posteriormente, esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que atualizou e detalhou a composição de um programa de integridade eficaz. Na sua estrutura destacam-se: fortalecimento do controle interno, auditoria, facilidade de denunciar as irregularidades e aplicação de manuais de ética e conduta, no contexto das pessoas jurídicas que se relacionam com o poder público.

O Decreto nº 9.203, de 2017 registrou a integridade como princípio da governança na Administração Pública Federal, que, por sua vez, tem a incumbência de dar prioridade às ações de prevenção voltadas para mitigação de riscos e amadurecimento da gestão. Assim, a atuação preventiva deixa de ser apenas uma boa prática recomendada e passa a configurar uma exigência normativa imposta à Administração Pública.

Por fim, o Decreto nº 11.529/2023 representa um passo significativo na institucionalização da integridade no setor público federal. Ao invés de ações isoladas, a norma propõe integralização do sistema que articula diferentes funções, como a corregedoria, a ouvidoria, o controle interno e a gestão da ética. O objetivo dessa arquitetura não se limita a reagir diante de uma irregularidade detectada, mas também, e principalmente, fomentar uma cultura de conformidade e foco no interesse público, atuando de forma preventiva e fortalecendo a credibilidade do Estado.

Essa evolução normativa tem o mérito de revelar um parâmetro mais objetivo na avaliação da integridade da Administração Pública, além de refletir ações intencionadas ao fortalecimento da cultura de probidade. A ideia é que os debates não estejam circunscritos ao campo teórico das discussões envolvendo transparência, justiça e honestidade. Para além, devem, ancorados em normas claras, refletir na produtividade e qualidade das políticas públicas.

A CGU (2023) faz uma ponderação: o Programa de Integridade constitui um subconjunto especializado dentro do escopo mais amplo do programa de *compliance*. Enquanto este último abrange todas as áreas de conformidade legal e regulatória - englobando normas

trabalhistas, ambientais, fiscais e outras - o Programa de Integridade concentra-se exclusivamente na prevenção, detecção e remediação de atos lesivos contra a Administração Pública, conforme previsto na Lei nº 12.846/2013.

Por sua vez, Fonseca (2017) vai além ao cravar que Programa de Integridade efetivo é um sistema dinâmico, não um conjunto estático de regras, e deve ser moldado à realidade de cada organização. Sua implementação se dá pelo enraizamento da cultura ética via treinamento, comunicação e canais de denúncia. Contudo, sua perenidade e relevância são garantidas por um sistema de aprimoramento contínuo, no qual o monitoramento constante com indicadores e auditorias assegura a necessária flexibilidade para que o programa evolua diante de ameaças emergentes.

No Brasil, um dos exemplos dessa materialização legislativa da integridade, especialmente no sensível campo das aquisições governamentais, é a Lei n. 14.133/2021, que não apenas reconhece, mas impõe a integridade como fundamento dos processos de contratação pública.

2.1.3 A Integridade na Lei n. 14.133/2021 (LLC)

O compromisso com a integridade na gestão pública assume papel exponencial no campo das contratações públicas, notadamente em razão da vulnerabilidade de seus processos, frequentemente alvo de fraudes e desvios.

Para Sousa (2021), a nova legislação eleva a integridade ao imputar aos agentes públicos a responsabilidade direta pela gestão de riscos e controle preventivo. Essa responsabilização, segundo o autor, não é uma mera recomendação, mas uma consequência lógica da estrutura de governança em três linhas de defesa, que foi estabelecida justamente para fortalecer e sistematizar o controle das contratações públicas.

Na análise de Copola (2021), a LLC cria incentivos claros para que as empresas adotem programas de integridade, tratando a conformidade como um diferencial estratégico. No âmbito da competição, por exemplo, a existência de um programa de integridade desenvolvido pelo licitante funciona como critério de desempate entre propostas (art. 60, IV). Além disso, a lei reconhece o esforço em integridade como um fator atenuante na aplicação de sanções, o que significa que empresas com programas eficazes podem receber penalidades mais brandas em caso de irregularidades (art. 156, § 1º, V).

A Autora ainda aponta que a lei também estabelece a obrigatoriedade dos programas de integridade em situações de maior relevância ou risco. Para contratos de grande

vulto (acima de duzentos milhões de reais), a implementação de um programa de integridade é uma exigência imposta ao vencedor (art. 25, § 4º). Da mesma forma, a norma utiliza o *compliance* como condição para a reabilitação de empresas que cometeram infrações graves, assegurando que o retorno da empresa ao mercado seja precedido por uma reestruturação ética (art. 156, § 1º, V).

O Decreto federal nº 12.304/2024 veio para regulamentar os parâmetros e a métrica dos programas de integridade a serem exigidos dos licitantes nesse cenário específico. Dentre os critérios utilizados para avaliação da eficácia do programa, destaca-se a verificação de existência de monitoramento recorrente das ações que conectam os licitantes ao poder público. Essa exigência reflete a ideia de que o programa deve evoluir constantemente para se manter relevante na prevenção e combate a irregularidades e atos lesivos (art. 3º).

Em suma, a atuação da LLC lei é multifacetada e cria métodos para alcançar a integridade nas contratações públicas não apenas em cenários de alto risco, mas também a fomentando por meio de vantagens competitivas e processuais. Essa combinação de exigências e incentivos visa criar um ecossistema de contratações mais íntegro, onde a conformidade é vista tanto como uma obrigação quanto como um benefício tangível para os licitantes (Copola, 2021).

Como o metaprocessos de contratações públicas é constantemente atacado por fraudes ao caráter competitivo dos certames, torna-se imperioso o amadurecimento e efetividade dos programas de integridade que surgem como resposta estratégica na prevenção da Administração Pública Direta contra atos ilícitos.

2.2 Governança

A governança, na concepção do IBGC (2023), é o sistema se esforça para criar um valor sustentável para uma organização e para a sociedade. Para alcançar esse objetivo, ela se fundamenta em um conjunto de princípios e processos que direcionam a gestão, buscando alinhar os interesses dos diversos *stakeholders* e promover a responsabilidade socioambiental. (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, 2023).

A governança surge como uma resposta à complexidade do cenário global que enfrenta graves casos de corrupção. O amadurecimento do capitalismo e o avanço tecnológico criaram um ambiente propício a fraudes transnacionais e de difícil detecção. Nesse contexto, a governança atua como o principal mecanismo para alinhar os interesses dos setores público e

privado, promovendo maior controle e legitimidade nas relações institucionais (Gomes e Limeira, 2022).

2.2.1 Da esfera corporativa à pública. Ou seria o contrário?

Na visão de Prado (2023, p. 8), o propósito central da governança corporativa é alinhar os interesses de todos os envolvidos em uma empresa, os chamados *stakeholders*. Esse alinhamento é alcançado por meio do sistema que define como a organização é dirigida, como presta contas de suas ações e como gerencia a complexa relação entre seus gestores, sócios e a sociedade em geral.

Bergamini e Souza (2022), por sua vez, entendem que ela atua como o sistema que organiza as relações entre sócios, conselhos, diretorias e demais *stakeholders*. Essa organização se dá por meio da aplicação de princípios essenciais como a transparência (*disclosure*), a prestação de contas (*accountability*) e a equidade (*fairness*), garantindo a conformidade (*compliance*) das ações.

Esses pilares atuam de forma integrada. O compromisso com a transparência (*disclosure*) e a obrigação de prestar contas (*accountability*) são os mecanismos que materializam o princípio da justiça (*fairness*) no tratamento dos *stakeholders*. Toda essa estrutura, por sua vez, é ancorada no *compliance*, que garante a conformidade com o arcabouço legal e normativo, conferindo solidez às práticas da organização (Rosseti, *apud* Gomes; Limeira, 2022).

Assim, longe de se restringir à obediência à procedimentos e normas, a governança se traduz em uma ferramenta que desenha a estrutura das organizações com práticas sistêmicas pautadas em objetivos comuns, como a transparência, legitimidade e responsabilidade, tornando mais harmônico o relacionamento entre todos os atores envolvidos.

Sob uma ótica analítica, Giacomelli, Elias e Colombo (2017) posicionam a governança como o mecanismo central que arbitra a estrutura de poder e as inter-relações corporativas. Sua função é impor coerência entre a estratégia, as decisões e os resultados, transformando intenções em performance mensurável. Nesse processo, o engajamento dos *stakeholders* não é um mero complemento, mas a condição que legitima o poder e direciona a organização para a sustentabilidade como um resultado estratégico, e não acidental.

Conforme Silva (2023), a governança corporativa é estruturada por objetivos que se desdobram em duas frentes complementares. De um lado, visa a performance econômico-financeira, buscando a valorização da empresa e a facilitação do acesso a capital para garantir

sua longevidade. De outro, estabelece um alicerce ético e cultural, monitorando condutas, alinhando interesses ao propósito social e promovendo a diversidade e a integridade em seus conselhos, o que, por sua vez, reforça a sustentabilidade (EESG¹).

Além disso a Governança também é pautada por princípios que orientam os agentes a atuarem segundo a integridade, transparência, equidade, prestação de contas, responsabilização e sustentabilidade.

Segundo o IBGC (2023), o princípio da integridade é o pilar que sustenta a cultura ética, operando pela exigência de coerência entre o discurso e a prática. Sua aplicação, ao mitigar conflitos de interesse, fortalece a transparência e a responsabilidade como resultados diretos. A integridade transcende, assim, a conduta interna, materializando-se em um compromisso de lealdade e cuidado que abrange desde a instituição até os *stakeholders*, a sociedade e o meio ambiente.

A transparência é responsável por atribuir segurança entre os envolvidos. Quanto mais reais, claras, objetivas e tempestivas forem as informações fornecidas aos *stakeholders* mais confiança eles terão para tomar decisões complexas.

Na análise de Prado (2023), em claro prestígio ao princípio da transparência, uma divulgação de informações eficaz deve iluminar os verdadeiros vetores de valor e de risco da organização, que frequentemente residem fora dos relatórios financeiros. Isso implica em tornar transparentes não apenas os alicerces do negócio, como o poder de controle e o capital intelectual, mas também suas fragilidades latentes, como falhas de execução gerencial e pendências socioambientais, que impactam diretamente a percepção de valor futuro.

O princípio da equidade, por sua vez, está intrinsecamente vinculado à noção de justiça e tratamento isonômico. Aqui a discussão não está limitada a debates sobre igualdade formal, mas sim ampliada para uma visão equilibrada que observe direitos, responsabilidades e, principalmente, particularidades de cada *stakeholder*, sejam eles sócios, acionistas ou outras partes interessadas, de maneira que suas expectativas sejam consideradas.

Conforme Giacomelli, Elias e Colombo (2017), o princípio da equidade se concretiza na garantia de tratamento isonômico a todos os acionistas, neutralizando as diferenças de poder inerentes ao volume de participação. A essência do princípio reside em assegurar que os direitos sejam intrínsecos à condição de sócio, e não proporcionais à sua fatia

¹ A sigla é uma abreviação das palavras *environmental*, *social*, *governance* e *economic* que aborda fatores econômicos e socioambientais na gestão empresarial.

de capital. Dessa forma, a proteção dos minoritários é equiparada à dos majoritários, fortalecendo a base de confiança da sociedade.

Já no que toca os princípios da prestação de contas e da responsabilização, incumbe aos agentes de governança assumir integralmente as consequências de seus atos e omissões, atuando sempre com diligência e responsabilidade no exercício de seus papéis.

Finalmente, o princípio da sustentabilidade, conforme o IBGC (2023), está intrinsecamente conectado à necessidade de assegurar a viabilidade econômico-financeira das organizações, sem, contudo, negligenciar os impactos socioambientais de suas operações. Este princípio direciona as organizações a minimizarem externalidades negativas e a potencializarem os impactos positivos, mediante uma abordagem integrada que considera múltiplos tipos de capital – incluindo financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, natural e reputacional.

Ao sintetizar a importância dos princípios da governança corporativa, Prado (2023, p. 10) destaca que uma gestão alinhada aos interesses coletivos e difusos tende a gerar benefícios que ultrapassam o ambiente empresarial, fortalecendo a sustentabilidade, a transparência e a tomada de decisões no longo prazo.

A narrativa predominante, portanto, descreve como esses fundamentos, consolidados no mundo dos negócios, foram progressivamente incorporados pela Administração Pública. Contudo, a afirmação de que tais princípios são genuinamente “originados” no setor privado merece uma análise *cum grano salis*.

Embora a governança corporativa tenha sido responsável por sistematizar e dar um “verniz” gerencial a conceitos como transparência, equidade e prestação de contas, as raízes filosóficas e históricas desses valores são muito mais antigas e estão intrinsecamente ligadas à própria concepção de Estado e de coisa pública.

Por exemplo, as raízes do princípio da transparência estão plantadas em solo público. É na esfera da ética pública que ecoam as vozes da transparência.

Conforme aponta Da Silva Filho (2016), a transparência foi elevada à condição de princípio fundamental no Estado Democrático de Direito como uma resposta direta da cidadania à inclinação natural do poder estatal à opacidade. Essa noção é reforçada pela máxima de Norberto Bobbio, citada pelo autor, de que a democracia se define essencialmente como o "governo do poder visível".

Naessens (2010), alinhado a esse entendimento, lembra que a exigência de transparência se sustenta em razão desse princípio ter se tornado o alicerce da democracia,

cabendo ao governo orientar suas ações para maximizar o proveito social da informação e, assim, concretizar os mecanismos de publicidade e prestação de contas.

Portanto, o que a governança corporativa fez não foi inspirar a transparência ao setor público, mas sim importar e adaptar esse princípio eminentemente público para suas próprias necessidades de legitimação e gestão de risco. Isso porque, a sociedade passou a exigir que as empresas fossem transparentes sobre seus impactos, o que se materializou em relatórios de sustentabilidade, divulgação de emissões de carbono, auditorias de cadeias de fornecedores e políticas de privacidade de dados. Os resultados dessas ações não interessam apenas aos acionistas, mas a todas as partes interessadas (*stakeholders*).

Nessa linha, Dos Santos (2001) lembra que, desde a década de 1970, presencia-se no mundo inteiro um movimento crescente no sentido de pressionar empresas, organizações públicas e mesmo organizações sem fins lucrativos a buscar mais eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação. A interação Sociedade – Mercado – Estado vem sofrendo alterações importantes ao longo do século, com o reconhecimento de novos interlocutores no processo, a incorporação ao sistema político de diversos segmentos anteriormente mantidos à margem, provocando aumento e diversificação de demandas e a mudança, às vezes dramática, dos papéis desempenhados pelos atores neste complexo sistema.

Da mesma forma temos as raízes públicas da justiça e da equidade, de onde a governança corporativa foi beber da fonte para apresentar o princípio de *fairness*. Aliás, como bem lembrado por Teixeira (2012), o estudo da equidade representa a abordagem de um tema cuja origem se confunde com a própria origem do Direito e da noção de Justiça no pensamento jurídico ocidental.

A noção de que a equidade é fundamento para a governança não se restringe ao âmbito privado. Antes, suas raízes no setor público são profundas e remontam à antiguidade. Conforme aponta Santos (2018), na cultura greco-romana, a justiça era o pilar da vida social, atuando como o mecanismo que definia o que cabia a cada cidadão. Essa função era crucial para regular as relações cívicas e garantir a harmonia de toda a comunidade, um objetivo central da administração pública.

Aliás, a análise de Santos (2018) sobre o direito romano reforça essa perspectiva, demonstrando que a equidade (*aequitas*) funcionava como um princípio fundamental que orientava tanto a criação quanto a aplicação das leis. Segundo o autor, a *aequitas* atuava como um elemento de harmonização, permitindo que a universalidade da norma se ajustasse às particularidades de cada caso concreto. Longe de ser um conceito acessório, a equidade era,

portanto, parte da própria estrutura do direito, moldando a experiência jurídica romana e servindo como fundamento para a ordem social.

Castro (2023), dissertando sobre prestação de contas e responsabilidade, argumenta que não se tratam de meros acessórios da gestão, mas um postulado essencial que emana diretamente dos fundamentos democráticos e republicanos. O autor defende que, em um Estado onde o poder emana do povo (democracia) e a gestão deve ser voltada para a coisa pública (republicanismo), a prestação de contas se torna o principal mecanismo pelo qual a soberania popular controla o exercício do poder delegado aos seus agentes.

A prestação de contas opera como o mecanismo fundamental para mitigar as crises de confiança e o distanciamento entre governantes e governados, basilares da democracia de representação. Ela ultrapassa a conformidade burocrática para se tornar um processo dinâmico de legitimação da autoridade. Nesse sentido, a soberania popular é efetivamente exercida quando a responsabilidade do agente público é continuamente avaliada por meio de instrumentos de controle e engajamento dos cidadãos.

Assim, por exemplo, o conceito de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) expandiu a responsabilidade da empresa para além de seus portões. Uma empresa passou a ser avaliada como responsável por violações de direitos trabalhistas em sua cadeia de fornecedores, pelo impacto ambiental de seus produtos após o descarte ou pela saúde mental de seus colaboradores.

O que a governança corporativa promoveu, então, não foi a criação, mas a recontextualização desses ideais. Pressionado por uma "sociedade de risco", que entendia com cada vez mais profundidade os riscos advindos das atividades corporativas que superavam a capacidade regulatória dos Estados, o setor privado importou esses valores da esfera pública, aplicando-lhes um "verniz" gerencial, com foco em *compliance*, gestão de riscos e réguas de desempenho. Ou seja, o lucro deixou de ser a única forma de avaliação de sucesso. Para sobreviver, uma empresa passou a precisar de uma validação social contínua de suas ações pelos mais diversos atores envolvidos no processo.

O que se observa, portanto, não é uma via de mão única, mas um ciclo no qual princípios nascidos no debate público foram incorporados pelo setor privado para sua legitimação e, posteriormente, reimportados pelo Estado em sua busca por modernização.

Uma resposta normativa a esse desafio veio com os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos. Elaborados por John Ruggie, eles estabelecem a responsabilidade empresarial de respeitar os direitos humanos, criando um padrão de conduta

que, como afirmam De Oliveira Filho e Da Cruz David (2021), é hoje uma "imposição" para qualquer empresa que deseje operar de forma legítima no cenário global e local.

Para os autores, a ideia de um “*compliance* antidiscriminatório” seria a tradução da responsabilidade teórica em ação concreta: a empresa adota procedimentos para alinhar suas operações a valores públicos de igualdade e dignidade. Assim, a governança corporativa torna-se a principal arena onde o setor privado desenvolve suas respostas institucionais aos riscos sociais, buscando garantir sua sustentabilidade através da legitimação pública.

No Brasil, esse ciclo de se materializou de forma inequívoca com a mais nova instituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (Decreto nº 11.772/2023), encarregado de formular uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas, sinalizando a intenção do Estado de converter esses padrões internacionais em um arcabouço regulatório doméstico.

Naturalmente, ainda que compartilhem valores como integridade, responsabilidade e prestação de contas, a governança pública impõe novos desafios, especialmente pela necessidade de um olhar diferenciado acerca de tais instrumentos à luz do marco constitucional e à lógica do interesse público. Como observa Sechhi (*apud* Bergamini; Souza, 2022), os cidadãos e organizações sociais assumem, nesse contexto, o papel de *stakeholders*, exigindo do Estado modelos mais horizontais de participação e coordenação.

Nesse sentido, estabelece-se uma distinção fundamental: enquanto a governança pública se refere à maneira como o poder é exercido, distribuído e monitorado na sociedade, a governança corporativa foca na administração de organizações privadas, priorizando transparência, responsabilidade e controle. Contudo, conforme salienta Bhatta (2003, *apud* Matias-Pereira, 2018), no âmbito da Administração Pública, alguns princípios sensíveis da governança corporativa podem ser aplicados à gestão de entidades estatais, particularmente àquelas que não prestam serviços públicos diretos, como agências reguladoras e empresas públicas. Esses princípios mostram-se compatíveis com a lógica estatal, contribuindo para robustecer a eficiência, a integridade e a *accountability* no setor público.

A governança pública fundamenta sua atuação com foco no interesse coletivo. Nesse ambiente, a integridade é tanto um componente estrutural da governança quanto um de seus resultados. Ela atua como um critério para legitimar as ações, prevenir desvios e, fundamentalmente, consolidar a confiança da população nas instituições públicas.

Segundo Montanholi e Santos (2020, *apud* Timmers, 2000), a governança, quando aplicada ao setor público, atua como um instrumento que integra administração, controle e supervisão com o fim de otimizar o alcance dos objetivos políticos. Essa estrutura promove

uma gestão focada em resultados e no interesse coletivo, fundamentada na transparência, na responsabilidade e na efetiva prestação de contas à sociedade.

Assim, a governança pública não tem como alvo apenas a eficiência e efetividade. Para além, ela se consolida em uma mudança fundamental na relação com o público, que deixa de ser visto como um simples consumidor para ser reconhecido em sua plena condição de cidadão, garantindo assim a legalidade e a legitimidade das ações administrativas (Perez Filho, 2019).

Essa perspectiva contemporânea centrada na cidadania e na busca por legitimidade para além da mera eficiência, não surgiu de forma isolada. Pelo contrário, ela é o resultado de um longo percurso evolutivo, no qual a própria concepção do papel da Administração passou por transformações significativas. Para compreender plenamente os desafios da governança pública atual, é imprescindível revisitar os modelos teóricos e históricos da Administração Pública que a precederam e, de muitas formas, moldaram o terreno para sua emergência.

2.2.2 Evolução Histórica dos Modelos de Administração Pública e a Emergência da Governança

A trajetória histórica do Estado, conforme Matias-Pereira (2018, p. 127), revela uma dupla evolução: no plano político, transita de um sistema absoluto para o liberal no século XIX, culminando na adoção da democracia no século XX. Paralelamente, em sua estrutura organizacional, o Estado emerge com uma feição patrimonial, evolui para um modelo burocrático que perdura do século XIX até quase o final do século XX, e, por fim, adota uma organização gerencial.

A administração patrimonialista, segundo Costin (2010, p. 31), caracterizava as monarquias absolutas, onde o patrimônio real e o público se confundiam intrinsecamente. Nessa concepção, o Estado não era meramente personificado pelo rei, como no célebre dito atribuído a Luís XIV, mas considerado sua propriedade literal. O Tesouro Real, por exemplo, equivalia ao tesouro público, evidenciando uma indistinção entre as esferas pública e privada. Essa dinâmica era reforçada por uma visão religiosa da autoridade real, que posicionava o monarca, investido de poder divino, como protetor e proprietário de seus súditos, os quais lhe deviam lealdade direta, em detrimento da nação.

Como observa Carvalho (1997, p. 230), o patrimonialismo brasileiro se expressou historicamente por meio de três formas articuladas de exercício do poder: mandonismo, coronelismo e clientelismo. O mandonismo representa uma forma primitiva e local de

dominação, baseada no controle direto e pessoal das relações sociais por parte de indivíduos influentes em regiões periféricas. O coronelismo, por sua vez, surge com a institucionalização do poder local, especialmente durante a Primeira República, quando os “coronéis” detinham influência política formal e informal, articulando interesses regionais com o poder central. Já o clientelismo é o modo de relação entre poder e sociedade estruturado na troca de favores, onde o acesso a bens públicos e serviços depende de relações pessoais e de lealdade política, em detrimento de critérios técnicos ou universais. Segundo o autor, o clientelismo caracteriza-se por ser “uma forma de controle social baseada na dependência e no favor”, o que compromete a impessoalidade e a eficiência na gestão pública.

A própria gênese da administração brasileira parece carregar a semente do clientelismo. Como observa Faria (2021), o primeiro documento oficial redigido no país, a carta de Pero Vaz de Caminha ao Rei de Portugal em 1500, termina com um pedido de favor para seu genro. Nessa atitude, o escrivão da esquadra utiliza sua função pública para obter uma vantagem privada, inaugurando um padrão de comportamento patrimonialista que confunde o interesse do Estado com o benefício pessoal e familiar.

No que concerne às contratações públicas, o período patrimonialista – que moldou as estruturas administrativas brasileiras até as reformas da década de 1930 – foi marcado pela ausência estrutural de transparência e normatização. Na carência de normas gerais para licitações ou de mecanismos formais de controle e publicidade, as contratações eram conduzidas de maneira personalista e arbitrária, frequentemente alicerçadas em interesses privados e conluíus políticos. Essa inexistência de uma legislação unificada facilitava o favorecimento de aliados e desvios, fomentando um ambiente propício a fraudes.

A análise da legislação e da prática administrativa no Brasil revela uma forte aproximação com o modelo de “capitalismo de compadrio”, um conceito extensamente explorado na obra de Luigi Zingales² (2015). Conforme argumentam Bizawu, Neto e Demathé (2019), essa semelhança se manifesta principalmente na forma como o Estado intervém na economia. Instrumentos como licitações, concessões públicas e políticas de fomento, em vez de servirem a propósitos impessoais, são frequentemente manipulados para favorecer grupos específicos, impedindo de forma concreta o estabelecimento de uma concorrência justa, consolidando um sistema de privilégios em vez de um mercado aberto.

Embora o clientelismo e o coronelismo sejam as faces mais conhecidas do patrimonialismo histórico brasileiro, esta lógica de poder não se extinguiu, mas evoluiu,

² “Um capitalismo para o povo: reencontrando a chave da prosperidade”

assumindo uma forma mais sofisticada e institucionalizada no cenário político-econômico atual. A sua dinâmica contemporânea é precisamente descrita por Brito Filho (2022), para quem, neste sistema de capitalismo de compadrio, "os agentes do Estado controlam as principais funções do mercado e têm influência sobre o processo de produção das empresas, impondo ou liberando custos de transação".

Portanto, se no passado a troca de favores era visível na relação pessoal do coronel, hoje ela se manifesta de forma institucional, através do poder de atuação de agentes estatais que moldam a economia para beneficiar grupos específicos.

Em resposta ao patrimonialismo e aos clientelismo, o país começou a adotar, a partir da década de 1930, um modelo burocrático de gestão estatal. Inspirado nos princípios do Estado Liberal e nas teorias de racionalidade administrativa de Max Weber, esse movimento ganhou impulso com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, durante o governo Vargas, inaugurando a busca por uma gestão pública mais profissional, impessoal e eficiente

No modelo burocrático de administração pública, o aparato governamental é concebido como uma máquina, estritamente regida por normas rígidas, o que resulta em pouca flexibilidade e reduzida autonomia individual. O foco primordial das autoridades concentrava-se no controle das atividades administrativas, visando assegurar a padronização dos processos. No contexto brasileiro, as reformas impulsionadas por Getúlio Vargas objetivaram instituir princípios e normativas para uniformizar os procedimentos no âmbito do Governo Federal (Wahrlich, 1984, *apud* De Arruda; Da Costa, 2022).

Segundo De Oliveira (1970, p. 66), a tentativa de implantação da burocracia nos moldes weberianos visava racionalizar a administração federal, profissionalizar os quadros públicos e garantir maior eficiência e controle na gestão estatal. Ainda assim, como aponta a autora, esse modelo enfrentou sérios obstáculos culturais e estruturais no país, especialmente pela forte herança rural e personalista da elite dirigente, que dificultava a consolidação de uma burocracia técnica e impessoal.

Weber (1966, p. 27), explica que a administração burocrática se fundamenta na ideia do exercício do domínio baseado no saber. Através da atividade do cargo, os detentores do poder ganham conhecimento especial dos fatos, garantindo-lhes privilégios.

O modelo burocrático impôs uma nova lógica de gestão, fundamentada na impessoalidade e na formalidade, estabelecendo as premissas institucionais para o combate ao clientelismo e à corrupção. Ao submeter a gestão a regras claras e a um controle estrito, mitigou o espaço para o direcionamento de contratos e o arbítrio. A robustez desse sistema reside,

sobretudo, na sua capacidade de gerenciar e auditar processos, criando as ferramentas para um nível superior de integridade e controle.

A eficiência, contudo, foi o principal custo desse modelo. A ênfase na rigidez normativa e no formalismo excessivo gerou como efeitos colaterais a morosidade processual e a dificuldade de adaptação a novas demandas. Essa estrutura, ao priorizar a conformidade procedimental em detrimento da efetividade, criou um obstáculo sistêmico à inovação na gestão pública.

Costin (2010) destaca que a busca pela eficiência se tornou imperativa à medida que as atribuições do Estado foram ficando mais complexas, passando a incluir a gestão de serviços essenciais, a regulação de atividades que impactavam diretamente a sociedade e políticas de enfrentamento à desigualdade. Para dar conta desse novo escopo, a administração pública precisaria adotar um modelo mais flexível e menos hierárquico, consciente de seus custos e, fundamentalmente, voltado para qualidade dos serviços prestados.

Nesse sentido, a governança e a administração burocrática mantêm uma relação dialética de crítica e dependência. Enquanto o modelo burocrático se concentra na legalidade para garantir controle, a governança surge como resposta à sua rigidez, sem, contudo, anular sua estrutura. Ela busca qualificá-la, instrumentalizando mecanismos como participação social e *accountability* para um novo propósito. Assim, a eficiência processual, pilar do ideal burocrático, não é descartada, mas reorientada para servir como alicerce para a eficácia na entrega de valor público. É essa capacidade de gerar resultados concretos e transparentes, em colaboração com múltiplos atores sociais, que reforça a legitimidade do Estado.

Das lições de Paludo (2019, p. 98), depreende-se que a dinâmica evolutiva das sociedades contemporâneas impulsionou a demanda por novas concepções de gestão. Estas, alicerçadas na confiança, na descentralização decisória, na flexibilização das estruturas organizacionais e no incentivo à criatividade, surgem em contraposição direta à ideologia do formalismo e ao rigor técnico característicos da burocracia tradicional.

Nesse cenário de transformação, a administração gerencial desponta como uma alternativa, visando tanto evitar um retrocesso ao patrimonialismo quanto superar as disfunções inerentes ao modelo burocrático. Sua ascensão ocorreu em um contexto de crise do Estado de Bem-Estar Social e de acentuadas dificuldades fiscais na segunda metade do século XX, um período notadamente marcado por restrições orçamentárias, intensificação da globalização e profundas mudanças nas estruturas econômicas e sociais dos Estados.

Nohara (2012), contudo, faz uma crítica: o discurso que impulsionou a reforma gerencial recorreu à criação de estereótipos, opondo de forma simplista uma administração

burocrática, retratada como rígida e ineficiente, a um modelo gerencial idealizado, caracterizado pela flexibilidade e foco no cidadão. Tal retórica, enquanto buscava legitimar as transformações propostas, tendia a ocultar as intrínsecas complexidades e os custos sociais implicados na implementação do novo paradigma.

Embora o novo modelo seja alvo de críticas, as novas exigências de globalização e inovação impuseram um desafio que ousa lançar um novo olhar para a eficiência e o controle de custos não como objetivos em si, mas como meios estratégicos para maximizar a qualidade dos serviços, aproximando o Estado das demandas sociais.

A resposta para a crise do Estado não era substituí-lo pelo mercado, como defendia a ideologia liberal, mas sim reformulá-lo para que se tornasse um agente mais eficiente na regulação da economia e no fortalecimento das empresas para a competitividade internacional. Nesse contexto, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), foi proposta a Reforma Gerencial da Administração Pública, que se diferenciava das anteriores por ser implementada dentro de um Estado Democrático (Bresser-Pereira, 2007, *apud* Botelho; Held, 2021).

O principal marco da reforma gerencial no Brasil foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), conduzido por Bresser-Pereira, cujo projeto visava distanciar-se do rígido modelo burocrático em prol de maior eficiência e flexibilidade. Contudo, não há consenso sobre a efetiva superação do modelo burocrático, sendo a reforma frequentemente analisada como um processo em evolução em que a lógica de resultados coexiste com uma estrutura burocrática resiliente, gerando um debate contínuo sobre a consolidação de uma administração verdadeiramente gerencial no país.

Das diversas bases teóricas do modelo gerencial, destacam-se a Teoria da Agência e Teoria da Escolha Pública.

A Teoria da Agência, conforme Martins (2016), examina o conflito inerente à relação entre um “principal” (detentor de interesses) e um “agente” (delegado para agir em nome do principal). No setor público, essa dinâmica se manifesta no potencial desalinhamento entre os interesses do governo (agente) e os da população (principal). O cerne dessa teoria reside na busca por mecanismos que minimizem os conflitos de interesse e os custos de agência decorrentes dessa delegação, visando alinhar a atuação dos gestores públicos aos objetivos coletivos.

Conforme esclarecem Dias e Pereira (2020), de um lado, encontram-se os interesses públicos primários, que representam os valores fundamentais e os objetivos maiores da coletividade, como a dignidade humana, a justiça social e a proteção ambiental. De outro,

existem os interesses públicos secundários, que se referem às necessidades patrimoniais e organizacionais do Estado enquanto pessoa jurídica. Essa distinção aponta que o interesse secundário só se legitima quando serve à consecução do primário, que é a verdadeira razão de ser da administração pública.

Por sua vez, a Teoria da Escolha Pública, na visão de Martynychen e Da Silveira (2024) corresponde à análise científica do comportamento do governo e, em particular, do comportamento dos indivíduos em relação ao governo. O foco da referida teoria não se restringe somente aos políticos, pois a análise se estende ao comportamento das diversas pessoas relacionadas ao ambiente público, englobando agentes públicos, eleitores e qualquer indivíduo com interesse no tema abordado. Os cidadãos são considerados “clientes” que exigem serviços públicos adequados.

De forma mais aprofundada, a Teoria da Escolha Pública consiste na aplicação de uma perspectiva econômica à análise dos processos políticos. Seu postulado central é que agentes públicos, eleitores e legisladores atuam racionalmente para maximizar seus interesses próprios, de maneira análoga ao comportamento observado nos mercados privados. Essa abordagem preconiza que as decisões coletivas sejam investigadas sob a ótica dos incentivos, custos e benefícios individuais, o que possibilita a compreensão de fenômenos estatais como o crescimento da burocracia, o *rent-seeking*³ e o *logrolling*⁴ (Dias, 2009).

A Teoria da Escolha Pública dialoga diretamente com a Análise Comportamental do Direito. Para Tabak (2015) enquanto a primeira parte da premissa de que indivíduos no campo público são agentes racionais que maximizam seu interesse, a abordagem comportamental torna essa visão mais complexa. Ela evidencia que esses mesmos atores (políticos, burocratas e cidadãos) estão sujeitos a vieses cognitivos e falhas de julgamento que influenciam suas decisões para além do cálculo puramente racional e normativo.

Segundo Quirino (2018), a Teoria da Escolha Pública se torna mais robusta ao incorporar a premissa da fragilidade humana, aplicável a todos os atores. Para o autor, ignorar que políticos e burocratas também operam sob vieses cognitivos leva a um paradoxo: a tentativa de corrigir as falhas cognitivas dos cidadãos por meio de instituições conduzidas por indivíduos igualmente falíveis.

A governança pública contemporânea, portanto, é menos um transplante de modelos privados e mais a importação de princípios como *accountability* e transparência, que

³ Em tradução livre significa “busca de renda”. No contexto, diz respeito à procura de rendimentos econômicos não por meio da produção, mas através de manipulação do sistema político ou de regulação.

⁴ Expressão que se refere à troca de votos como meio de negociação.

o próprio setor público ajudou a universalizar. Contudo, essa aproximação com as práticas do setor privado não ocorre sem tensões. Costaldello (2021), contudo, pondera que, apesar de a procura por modelos de gestão eficientes ser vantajosa, a falta de parâmetros objetivos para sua avaliação, somada à indefinição sobre as penalidades cabíveis por sua inobservância, evidencia os limites e as ameaças de se tentar replicar a mentalidade empresarial na esfera pública.

2.2.3 Princípios da Governança Pública

Segundo Matias-Pereira (2018, p. 88), governança pública está apoiada em quatro alicerces: relações éticas, conformidade, transparência e prestação responsável de contas.

No Brasil, essa ideia foi normativamente consolidada pelo Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal e fixou os seus princípios, a saber: transparência, integridade, capacidade de resposta, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade (art. 3º).

2.2.3.1 Transparência

A transparência se apresenta como uma das ferramentas mais relevantes para o controle social sobre a qualidade e eficiência da gestão estatal. O sistema jurídico brasileiro elevou esse papel a um princípio fundamental da administração, partindo da lógica de que a publicidade é um pré-requisito tanto para a eficiência gerencial quanto para a integridade. Desse modo, a ampla divulgação das escolhas e despesas públicas não é um fim em si mesma, mas o mecanismo que torna a fiscalização pela sociedade uma realidade.

O ordenamento constitucional brasileiro impõe a transparência não como uma opção, mas como imposição ao gestor e garantia para o cidadão, estabelecendo as bases para uma governança aberta. Esse princípio se materializa em instrumentos poderosos, como o direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, XXXIII) e a prerrogativa do controle sobre as contas públicas (art. 70, parágrafo único). Juntos, esses mecanismos criam um sistema de responsabilidade mútua, onde o poder de fiscalização da sociedade legitima e, ao mesmo tempo, limita a atuação do Estado.

A Lei nº 14.133/2021 instrumentaliza, no âmbito infraconstitucional, o respeito ao princípio ao impor um regime de transparência total às contratações públicas. O texto legal traduz esse princípio em mecanismos concretos que garantem o acesso da sociedade e dos

órgãos de controle a todo o metaprocesso de licitação. Essa abertura funciona, portanto, como uma ferramenta estratégica para coibir práticas ilícitas e otimizar a aplicação dos recursos.

Nessa esteira, a LLC exige que os órgãos públicos divulguem em portais eletrônicos todos os documentos e atos relacionados às licitações e contratos administrativos (art. 12, § 1º). Além disso, os certames devem ocorrer preferencialmente de forma eletrônica, ampliando a transparência e reduzindo a possibilidade de fraudes (art. 17, § 2º). Mais: a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (art. 54).

Com esses dispositivos, dentre outros, a LLC torna a transparência um princípio operacional, criando mecanismos concretos para viabilizá-la e garantir o controle da sociedade sobre os atos administrativos.

Associam-se a esse mosaico normativo a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011 - LAI) e a Estratégia de Governo Digital (Decreto n. 10.332/2020) que são normativas consolidam a transparência no setor público. Ambas contribuem para fortalecer a governança pública, assegurando maior transparência das ações da Administração.

Aliás, a LAI representa um marco na transparência pública no Brasil, ao regulamentar o direito constitucional dos cidadãos de acessar informações do setor público (art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88). Para esse diploma legal a publicidade fora prevista como regra, de maneira que, à exceção das situações protegidas pelo sigilo legal, toda informação pública deve ser acessível (art. 3º, I). E mais: os órgãos públicos devem disponibilizar informações ativamente em portais eletrônicos e atender a solicitações individuais (art. 8º), além da previsão de prazos específicos para resposta, de maneira que a recusa injustificada pode gerar sanções aos agentes públicos responsáveis (art. 32).

Quanto ao seu impacto, é perceptível que a LAI fortalece a governança pública, pois obriga órgãos estatais a adotar práticas de publicidade ativa e disponibilizar informações de forma acessível e estruturada.

A Estratégia de Governo Digital, estabelecida pelo Decreto n. 10.332/2020, atuou como um marco na modernização da administração pública federal. Sua proposta central foi instrumentalizar a tecnologia para um duplo objetivo: por um lado, digitalizar serviços para otimizar a eficiência e, por outro, ampliar o acesso à informação para fortalecer a transparência e o controle social.

Esses instrumentos confirmam a ideia de que a transparência só adquire valor quando se converte em um sistema de *disclosure* qualificado. A mera disponibilização de dados é inócua se não fornecer à sociedade as ferramentas para um controle efetivo. Portanto, é

o *disclosure* (a divulgação deliberada e inteligível) que operacionaliza a *accountability*, transformando o acesso à informação em um verdadeiro instrumento de legitimação do poder estatal.

Sendo a transparência, como visto, crucial para expor as ações estatais ao escrutínio público e fomentar o controle social, sua efetividade depende intrinsecamente da fidedignidade e da retidão que permeiam essas ações. De pouco adiantaria um portal da transparência impecável se as informações ali contidas mascarassem desvios ou se as decisões governamentais fossem pautadas por interesses escusos. É nesse ponto que outro princípio fundamental da governança pública assume protagonismo: a integridade.

2.2.3.2 Integridade (como Princípio da Governança Pública)

A governança pública se firma como um sistema de gestão norteado por valores como abertura, participação e inovação, tendo a integridade como um de seus pilares estruturantes. É precisamente através da integridade que se garante a coerência entre o discurso institucional e as práticas administrativas, assegurando que os mecanismos de transparência não se restrinjam a formalidades, mas se convertam em instrumentos reais de responsabilização e fomento à confiança pública.

A integridade, para Silva (2022), não se resume a um componente, mas a condição de possibilidade da boa governança pública. Além de ser um princípio em si, ela é o substrato que sustenta a transparência e torna a responsabilização (*accountability*) uma exigência real. Sem um compromisso com a integridade, qualquer processo decisório carece da legitimidade necessária para ser considerado parte de uma governança eficaz.

Sob o prisma do princípio da integridade, por exemplo, é imperativo que todos os detentores de vínculos públicos recusem qualquer auxílio financeiro ou material de indivíduos ou empresas que possa influenciar o exercício de suas funções oficiais, configurando-se tal postura como um mecanismo crucial de combate à corrupção. Consequentemente, a integridade é frequentemente apontada como o componente primordial para a boa governança pública (De Amorim; De Oliveira, 2022).

Nesse contexto, a integridade se materializa pela aplicação de valores e normas éticas no cotidiano das instituições, assegurando a harmonia com os princípios da governança. Sua efetivação, contudo, requer um ciclo completo que abrange desde a definição de uma estrutura normativa e pedagógica para condutas íntegras, até o monitoramento constante com incidência de mecanismos de responsabilização.

Alinhado a essa perspectiva, o Decreto nº 9.203/2017 formalizou a implementação do sistema de integridade na Administração Pública Federal, determinando que sua estrutura se fundamente em quatro eixos essenciais: (i) o compromisso da alta administração; (ii) a criação de uma unidade responsável pela implementação e gestão do programa em cada órgão ou entidade; (iii) a identificação, análise e gestão dos riscos; e (iv) o monitoramento contínuo das ações e medidas adotadas para garantir a efetividade do programa.

Portanto, a integridade na governança pública transcende a esfera normativa para se consolidar na cultura organizacional e nos mecanismos de controle do Estado. Uma vez internalizada a cultura de integridade, são fincadas as bases para uma atuação proba e confiável.

Contudo, a governança pública não se esgota na conformidade ética e na ausência de desvios. Os cidadãos esperam que o aparato estatal seja eficiente no combate das fraudes e na entrega de valor público. Surge, assim, a necessidade de outro princípio, a saber a capacidade de responder efetivamente às demandas da sociedade.

2.2.3.3 Capacidade de Resposta

O TCU (2020) enquadra a capacidade de resposta como um alicerce da governança pública que exige a superação do isolamento estatal. Nesse paradigma, a resposta para a satisfação das necessidades sociais depende de um ecossistema com a participação da sociedade e outros entes. Essa abertura não é apenas um meio para compreender demandas, mas o principal vetor para a construção de legitimidade, pois ao equilibrar interesses e agir de forma responsiva, o Estado fortalece a confiança em suas instituições.

Expandindo essa noção, Antunes (2023), observa que a capacidade de resposta implica a habilidade da instituição pública em antever interesses e aspirações da sociedade. Torna-se, assim, imperativo que os agentes públicos superem o simples cumprimento de ordens, adotando uma postura proativa e reafirmando seu compromisso fundamental de servir aos cidadãos.

A edificação de uma gestão responsiva depende da implementação de uma arquitetura gerencial voltada à antecipação. Nesse modelo, o planejamento estratégico define os horizontes, a gestão de riscos mapeia as incertezas e a inovação oferece as soluções adaptativas. Esse mosaico confere ao Estado a capacidade de agir estrategicamente sobre problemas complexos, em vez de meramente reagir a eles.

Por fim, não é demais lembrar que a Constituição da República Federativa do Brasil e a Lei nº 14.133/2021 dão voz esse princípio ao estabelecerem diretrizes para que as ações

sejam desenvolvidas atividades com eficiência, transparência e com foco nos resultados. Esses dispositivos buscam confirmar que os gestores adotem práticas que atendam às necessidades sociais de maneira célere e eficaz.

Contudo, para que essa resposta estatal gere segurança e estabilidade nas relações com a sociedade, não basta que seja apenas eficiente. Antes, é igualmente necessário que seja previsível, coerente e que as instituições transmitam segurança em sua atuação. Essa necessidade de construir um ambiente de certeza e credibilidade aponta para o princípio da confiabilidade.

2.2.3.4 Confiabilidade

Para corresponder assertivamente às expectativas sociais, a Administração Pública deve adotar práticas orientadas à eficiência e ao foco em resultados. Contudo, para que tais respostas fomentem confiança e estabilidade, é igualmente crucial que as instituições públicas operem com previsibilidade e coerência. Nesse contexto, o princípio da confiabilidade desponta como um alicerce a fomentar a credibilidade estatal perante a sociedade.

O Guia da Política de Governança Pública (Brasil, 2018) posiciona a confiabilidade como a âncora institucional contra a incerteza. Sua essência reside na capacidade do Estado de agir com previsibilidade, mantendo-se fiel aos seus próprios objetivos e à sua missão. Essa consistência fundamental é o que constrói a segurança e a credibilidade, transformando a instituição em um pilar de estabilidade para a sociedade.

O TCU (2020) complementa essa visão ao destacar duas condições precípuas para promover a confiabilidade. Primeiramente, as organizações devem demonstrar competência, ou seja, prover serviços públicos acessíveis, eficientes e que efetivamente atendam às necessidades e expectativas dos usuários. Em segundo lugar, devem pautar sua atuação em valores sólidos, promovendo a integridade e o compromisso com o interesse público.

Em suma, o princípio da confiabilidade está intrinsecamente ligado à implementação de diretrizes estratégicas e ações prioritárias, as quais devem ser não apenas previamente deliberadas, mas também amplamente comunicadas à sociedade. Aliás, essa interlocução deve ser continuamente amadurecida de modo que todos saibam os desafios das ações e tenham segurança para lidar com as instabilidades.

Nessa perspectiva, o princípio da confiabilidade dialoga com a boa-fé administrativa, que impõe o dever jurídico de lealdade, coerência procedimental e, notadamente, respeito à confiança legítima dos administrados, tratando-a não apenas como

obrigação legal, mas o próprio fundamento da governança. A atuação pautada pela boa-fé, portanto, é a condição indispensável para a consolidação da confiabilidade como um valor real e efetivo.

O Decreto n. 9.203/2017 instrumentaliza o princípio da confiabilidade ao impor à administração o dever de uma comunicação proativa sobre suas atividades e resultados. Essa diretriz (Art. 4º, III e XI) funciona como um mecanismo para capacitar a sociedade, fornecendo-lhe as informações necessárias para o controle e avaliação das políticas públicas, fomentando a credibilidade estatal.

A Lei n. 14.133/21 inova ao determinar que as contratações públicas devem observar a gestão de riscos e a pauta direcionada ao controle preventivo. O objetivo (Art. 169, § 1º) é promover relações íntegras e com segurança jurídica, buscando o resultado mais vantajoso para a Administração. Para materializar esse princípio, a lei estabelece a necessidade de uma cláusula de matriz de risco (Art. 92, IX), que define previamente as responsabilidades entre as partes diante de eventos supervenientes, caracterizando o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Conclui-se que o sistema jurídico consolida a confiabilidade como um princípio essencial da governança pública, garantindo previsibilidade e segurança jurídica que, por sua vez estão diretamente associadas à qualidade das normas e das políticas públicas produzidas pelo Estado. Nesse contexto, a melhoria regulatória surge como um princípio complementar, voltado à elaboração de marcos normativos mais estáveis, transparentes e responsivos às necessidades sociais.

2.2.3.5 Melhoria Regulatória

Conforme a perspectiva da Comissão Europeia (2016, *apud* no Guia de Política de Governança Pública, 2018), o princípio da melhoria regulatória refere-se a um processo que formula e avalia as normas baseado em evidências, transparência e na ampla participação de *stakeholders* e da sociedade civil. Essa abordagem transcende a regulação setorial específica, aplicando-se de forma ampla à modernização da governança e à formulação de todas as políticas públicas.

A incorporação efetiva da melhoria regulatória demanda um olhar singular acerca do processo normativo, com o objetivo de eliminar custos desnecessários oriundos de obrigações excessivas impostas à sociedade. Nesse sentido, a regulação deve ser assertiva, fundamentada em critérios objetivos e transparentes, e restringir-se ao estritamente necessário

para o alcance de seus propósitos. Normas bem estruturadas, embasadas em evidências e redigidas com clareza, tendem a ser mais eficazes em sua aplicação, maximizando as chances de gerar impactos positivos nos âmbitos econômico, social e ambiental.

O Decreto nº 9.203/2017 incorpora esse alicerce como fundamento da gestão pública eficiente, principalmente ao definir que o processo decisório deve ser orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade (Artigo 4º, inciso VIII).

Ademais, o referido Decreto ainda registra que a gestão pública deve editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do sistema jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente (artigo 4º, inciso IX).

Contudo, é preciso ponderar que a qualidade da regulação não é suficiente para garantir bons resultados. Para que as normas produzam efeitos positivos e legítimos, é essencial que haja mecanismos claros de responsabilização e controle. Nesse sentido, o princípio da prestação de contas e responsabilidade se impõe como fundamento da governança pública, ao determinar que os gestores justifiquem suas decisões e assumam as consequências de suas ações.

2.2.3.6 Prestação de Contas e Responsabilidade (*Accountability*)

O princípio da *accountability* (prestação de contas e responsabilidade), conforme o Guia de Política de Governança Pública (Brasil, 2018), estabelece o nexos indispensável entre as decisões, condutas e os agentes públicos responsáveis, especialmente na gestão de recursos. Essa conexão garante que a atuação administrativa e seus resultados possam ser sempre justificados e atribuídos a quem de direito.

Para Batista, Gomes e Da Cunha Panis (2021), a *accountability* se define pela responsividade do agente público às necessidades e expectativas dos cidadãos. Essa capacidade de resposta se materializa, sobretudo, por meio da transparência na divulgação dos atos administrativos.

A *accountability* pública manifesta-se através de cinco dimensões principais: transparência, controlabilidade, imputabilidade, responsabilidade e responsividade. A transparência viabiliza o conhecimento cidadão sobre as ações e atos governamentais. A controlabilidade, por sua vez, refere-se à avaliação da possibilidade de responsabilizar gestores por ações sob seu domínio. Já a imputabilidade preconiza que os entes públicos compreendam

suas atribuições e as implicações de suas condutas. No tocante à responsabilidade, o agente público deve executar suas atividades com base nos princípios da gestão pública, assumindo a autoria de seus atos. Finalmente, a responsividade implica que os agentes assumam a incumbência de planejar e executar programas alinhados ao interesse da população (Alves, 2021, p. 77).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) foi um marco na efetivação da prestação de contas, ao instituir mecanismos concretos de controle. A lei exige a publicação de relatórios tempo real, fomenta a participação popular e a adoção de sistemas de controle integrados para garantir a efetividade e o acesso público aos dados (Art. 48).

O Decreto nº 9.203/17 corrobora essa direção ao fortalecer a prestação de contas por meio de diretrizes claras. A norma exige tanto a definição formal das competências e responsabilidades institucionais quanto o monitoramento do desempenho e dos resultados das políticas prioritárias, assegurando assim o alinhamento com as diretrizes estratégicas (Art. 4º, IV e X).

Ademais, a carência de *accountability* fomenta um ambiente propício à corrupção, ao desvio de recursos e à ineficiência na gestão estatal. A ausência da exigência de prestação de contas eleva a probabilidade de fraudes, irregularidades e uso indevido do erário, minando a transparência e a confiança da sociedade nas instituições públicas. Nesse sentido, a efetiva prestação de contas assume um papel crucial na prevenção de ilícitos, especialmente nos crimes licitatórios, pois a maior transparência nos certames reduz a margem para conluíus e direcionamentos, compelindo os agentes a atuarem dentro dos limites legais.

A efetivação da *accountability*, portanto, carece de uma estrutura que viabilize responsabilização e mitigue os riscos de corrupção e ineficiência. Para que os gestores prestem contas e a transparência previna ilícitos, são necessários mecanismos dedicados a monitorar e assegurar a integridade dos processos. O sistema de controle interno emerge, assim, como ferramenta essencial para essa função na governança pública.

2.2.4 O Controle Interno como Instrumento de Governança Pública

O controle interno exerce papel de protagonismo na governança das licitações públicas. Conforme salientam Fortini e Shermam (2017), a própria CF, em seus artigos 70 e 74, não apenas prevê, mas também impõe à União, Estados e Municípios a criação de uma estrutura integrada de controle interno.

Na visão de Chaves et al (2024), o *frame work* “Gerenciamento de Riscos Corporativos” ou “COSO II”, definiu os controles internos como um processo multidirecional e interativo, que contribui no sentido de assegurar uma comunicação eficaz e o cumprimento de leis e regulamentos, evitando danos à reputação organizacional e mitigando riscos.

No setor público, o controle interno, segundo a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01/2016, é compreendido como um arranjo articulado de métodos e processos. Implementado por todos os agentes da organização, da alta gestão aos demais colaboradores, sua finalidade é gerenciar riscos e prover uma garantia plausível para o alcance dos objetivos da instituição.

Dentre os princípios que norteiam os controles internos da gestão do órgão ou entidade previstos no Artigo 8º da referida Instrução Normativa, destacam-se a adesão à integridade e a valores éticos, rastreamento das vulnerabilidades e o monitoramento das atividades.

Nesse sentido, o controle interno, em sua essência, transcende a mera fiscalização, configurando-se como um processo abrangente e contínuo, conduzido em todos os níveis da organização pública, com o objetivo precípua de assegurar a conformidade legal, a eficiência e eficácia da gestão, a salvaguarda dos ativos e, crucialmente, a probidade administrativa, atuando como um escudo contra a corrupção e fraudes (Falcão; Peroli, 2021).

Conforme Brega Filho et al. (2022), a LLC constrói uma verdadeira arquitetura de controle interno para as contratações públicas. Essa estrutura se ancora na integridade dos agentes, na racionalidade dos processos e na transparência do procedimento das licitações. Em conjunto, esses mecanismos não apenas regulam, mas buscam internalizar o controle na própria cultura da contratação, transformando a fiscalização de um ato externo em um componente intrínseco da gestão.

Contudo, apesar dos avanços, essa implementação não está isenta de complexidades. Como apontam Pereira et al. (2024) há nuances que exigem cuidadosa reflexão e adaptação por parte dos órgãos e entidades.

Um dos principais desafios, segundo os autores, reside na difícil delimitação do papel e das competências do controle interno diante das múltiplas acepções e responsabilidades que a lei lhe atribui. A LLC, ao mesmo tempo que reforça o controle prévio, também o posiciona em uma delicada interface, especialmente na segunda linha de defesa, com o órgão de assessoramento jurídico. Essa concomitância, se não bem gerenciada, pode gerar zonas de somreamento, sobreposição de funções e, potencialmente, comprometer a autonomia e a independência do controle interno, princípios caros à sua efetividade.

Essa relação entre controle interno e assessoramento jurídico, mencionada por Pereira et al. (2024), ganha contornos ainda mais nítidos quando se analisa um dos pilares do controle interno: a segregação de funções. Este princípio, fundamental para mitigar riscos de fraudes e conflitos de interesse, é expressamente contemplado pela Lei de Licitações (Art. 5º e, de forma mais detalhada, no Art. 7º, § 1º). Contudo, como investigam Miotto, Costa e Pires (2024), sua efetiva implementação enfrenta uma série de dificuldades, como a escassez de recursos humanos e materiais, especialmente em municípios de menor porte aumentando a vulnerabilidade a erros e práticas indevidas.

Este cenário, como alertam os autores, influencia na concretização de ações destinadas à consagração da segregação de funções. Culturas organizacionais enraizadas, onde servidores podem estar acomodados em procedimentos tradicionais ou temer a perda de poder e controle com a redistribuição de tarefas, representam uma barreira considerável. Sem um compromisso institucional robusto e a adoção de políticas claras que estabeleçam responsabilidades distintas, a segregação de funções e o controle interno, correm o risco de se tornarem uma mera formalidade.

Em face de todo o exposto, torna-se inequívoca a centralidade do controle interno no arcabouço da governança pública, especialmente quando o objetivo é blindar o vulnerável campo das licitações e contratos contra desvios e fraudes. Os desafios na sua implementação, sejam eles de ordem estrutural, cultural, ou decorrentes das próprias nuances da LLC não diminuem sua relevância, mas, ao contrário, reforçam a urgência de seu fortalecimento contínuo.

A efetividade da governança pública na prevenção de fraudes é diretamente proporcional à robustez de seus sistemas de controle interno. Ao exigir a aderência à integridade e o mapeamento de vulnerabilidades, o controle interno estabelece as fundações para um ambiente menos suscetível à corrupção. Sem ele, os princípios da *accountability*, transparência e integridade correm o risco de se tornarem meras aspirações sem poder prático para impactar a gestão pública.

Um aliado poderoso dessa estrutura são os programas de *compliance* que buscam assegurar adequação às normas e valores éticos, além de robustecer o monitoramento de riscos, alinhando a gestão aos resultados almejados.

2.3 Compliance

A palavra *compliance* vem do inglês *to comply*, que significa cumprir, executar.

A definição de *compliance*, embora multifacetado, pode ser inicialmente compreendido em sua essência mais ampla. Moro, Leoni e Martins (2019) sugerem que ele transcende a esfera meramente organizacional, refletindo uma estrutura mental, moral e ética construída ao longo da vida, fundamentada na obediência a preceitos e leis. Nessa visão, o *compliance* é mais do que uma área funcional; é uma predisposição comportamental, ainda que não possa, isoladamente, solucionar todos os desvios humanos.

Tratando sobre a Administração, Justen Filho (2024, p. 506) define *compliance* como um conjunto de procedimentos internos padronizados, voltados à gestão transparente, à eliminação de oportunidades para desvios e à fiscalização contínua das atividades pela própria entidade.

A implementação prática desses conceitos se materializa nos programas de *compliance*. Mendes e Carvalho (2017) explicam, de forma resumida, que tais programas buscam internalizar o cumprimento da legislação na cultura corporativa. Seu objetivo não é erradicar totalmente a possibilidade de ilícitos, mas sim minimizar sua ocorrência e prover ferramentas para rápida identificação e tratamento adequado dos problemas.

Para uma análise mais profunda, Bergamini (2021) identificou três dimensões essenciais do *compliance*: 'ser *compliance*', que se relaciona à ética intrínseca nas atitudes e ao cumprimento consciente de normas e procedimentos; 'estar *compliance*', referente à conformidade formal com as normas internas (conformidade legal); e o 'risco de *compliance*', que denota a exposição a sanções e perdas decorrentes do descumprimento normativo."

Essa compreensão da integridade como força para a criação de ambientes de conformidade não permaneceu apenas no plano conceitual ou nas boas intenções. No cenário internacional e, progressivamente, no Brasil, a necessidade de traduzir esses ideais em obrigações concretas e em mecanismos de responsabilização levou à edificação de um robusto arcabouço legal e regulatório. Este conjunto de normas, impulsionado por escândalos, pela pressão social por maior transparência e pela busca por uma gestão pública e privada mais ética, delineou o que hoje conhecemos como os marcos do *compliance* em nosso país.

2.3.1 Marcos Regulatórios do *Compliance* no Brasil

A gênese do *compliance* está intrinsecamente ligada à evolução da governança corporativa a partir da década de 1970, quando a crescente separação entre propriedade e controle nas grandes empresas expôs um conflito fundamental. Conforme exploram Do Valle e Dos Santos (2019), a Teoria da Agência de Jensen e Meckling evidenciou a tensão entre os

interesses dos acionistas (principais) e dos gestores (agentes), criando a demanda por mecanismos que alinhassem a atuação dos executivos aos objetivos da companhia. Essa necessidade teórica foi acelerada por uma profunda crise de confiança no mundo corporativo, catalisada por escândalos que revelaram as vulnerabilidades no controle interno das empresas.

Os escândalos da década de 1970 serviram como o catalisador que tornou a autorregulação insustentável e forçou uma resposta legislativa enérgica. Do uso de "caixas-dois" corporativos, desvendado em *Watergate*, à prática sistêmica de suborno internacional pela *Lockheed*, restou claro que o mecanismos de controle deveriam ser mais rigorosos. A resposta direta foi o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) de 1977, que inaugurou uma nova era de responsabilidade corporativa ao não apenas criminalizar a corrupção transnacional, mas também exigir a criação de controles contábeis e financeiros, instituindo assim os alicerces do *compliance* moderno.

O conceito de *compliance*, inicialmente forjado para combater o suborno, expandiu nos anos seguintes. Como apontam De Araújo, Dos Santos e Xavier (2019), os vultosos escândalos de fraude contábil envolvendo as multinacionais Enron e WorldCom expuseram a fragilidade da governança e dos sistemas de auditoria. O problema não era mais apenas o suborno, mas a própria integridade das informações financeiras. Diante desse cenário, o Congresso norte-americano reagiu com a Lei Sarbanes-Oxley (SOX) de 2002, uma legislação que fortaleceu os programas de integridade ao impor controles internos mais rígidos e aumentar a responsabilidade pessoal dos agentes envolvidos.

No contexto brasileiro, Gerewolf (2019) aponta que, embora os primeiros indícios de *compliance* tenham surgido na década de 1990 os escândalos envolvendo os setores bancário e farmacêutico, envolvendo tanto o setor público quanto o privado, trouxeram à tona a imperiosa necessidade de enfrentar a corrupção e de gerenciar riscos organizacionais de forma mais robusta, a fim de evitar a materialização de novas irregularidades.

Exatamente seguindo por essa vereda, conforme aponta Pinto, Nogueira e Cerquinho (2020), o Poder Legislativo tomou fôlego e trouxe ao sistema jurídico o instituto do *compliance*, consolidado através da Lei nº 12.846, de 2013 (também chamada de Lei Anticorrupção) e da Lei nº 13.303, de 2016 (conhecida como Lei das Estatais), com o objetivo de prevenir a ocorrência de atos de corrupção, bem como contribuir para o fomento da cultura de honestidade no Brasil, principalmente nas classes empresárias e políticas.

A Lei nº 12.846/2013 constitui um verdadeiro marco na consolidação de uma cultura de integridade corporativa no Brasil, sobretudo por introduzir, um mecanismo premial vinculado à adoção de programas de *compliance*. Sua maior inovação, além da responsabilidade

objetiva de pessoas jurídicas responsáveis lesar a administração pública, reside na valorização normativa da integridade empresarial, ao reconhecer a existência de um programa eficaz de *compliance* como critério para a atenuação das sanções aplicáveis. Dessa forma, o *compliance* assumiu o papel estratégico de instrumento de gestão de riscos para as empresas que mantêm relações com o poder público.

Essa abordagem incentivadora complementa um mosaico normativo que operava sob uma lógica predominantemente punitiva em relação à falha de controles internos. Um exemplo paradigmático é a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998), que impõe sanções a instituições que deixam de manter cadastros de clientes ou de comunicar operações suspeitas, obrigações que, na prática, são cumpridas por meio de sistemas estruturados de conformidade normativa voltados à identificação de sinais de alerta (*red flags*).

A regulamentação da Lei Anticorrupção, inicialmente, por meio do Decreto n. 8.420/2015, foi um marco ao introduzir formalmente o conceito de programa de integridade. Na prática, esses programas são um conjunto de ferramentas internas que uma empresa adota, como auditorias, códigos de conduta e canais de denúncia, com o objetivo claro de criar uma cultura de conformidade. Sua finalidade é prevenir, detectar e corrigir desvios, fraudes e outros atos ilícitos cometidos contra a administração pública, seja no Brasil ou no exterior.

O marco regulatório avançou com o Decreto n. 11.129/2022, que revogou a norma anterior e ampliou o escopo do programa de integridade. Além de manter a função de detectar e corrigir fraudes contra a administração pública, o novo decreto passou a enfatizar explicitamente a necessidade de se construir e sustentar uma cultura de integridade dentro das organizações.

Neste ponto, é fundamental considerar o escólio de Monticelli (2023), que estabelece uma importante distinção entre *compliance* e programa de integridade. Segundo a autora, o programa de integridade representa uma faceta específica do *compliance*, com foco direcionado a medidas anticorrupção. Sua aplicação concentra-se na adoção de processos para a prevenção, detecção, sanção e remediação de atos de corrupção e fraudes. O *compliance*, em contrapartida, possui um escopo mais amplo, abrangendo a proteção da reputação da empresa mediante a gestão prévia de riscos e a salvaguarda dos princípios e valores institucionais.

Essa trajetória de normatização da integridade e do *compliance* na esfera pública encontra um ponto de especial relevância no Decreto nº 9.203/2017, que sistematizou a política de governança federal, e atinge um novo patamar com a Lei nº 14.133/2021. Assim, a LLC não apenas dialoga com os princípios de governança e integridade, mas eleva o *compliance* a um *status* de destaque nas contratações públicas, conforme salienta Rainho (2023). Tal positivação

evidencia o reconhecimento do *compliance* como ferramenta crucial para a integridade e o combate à corrupção no sensível processo de contratação estatal.

2.4 A Sinergia entre Integridade, Governança e *Compliance* na Prevenção de Fraudes Licitatórias.

A interligação entre integridade, governança e *compliance* pode ser visualizada no seguinte ciclo: a governança pública estabelece o alicerce para uma gestão estatal proba e eficaz, orientada por diretrizes estratégicas, controles e transparência. O *compliance*, por sua vez, emerge como o principal instrumento operacional dessa estrutura, encarregado de traduzir tais diretrizes em práticas concretas. Sua função é assegurar a conformidade normativa e ética, atuando proativamente na prevenção de irregularidades e no fortalecimento da confiança na atuação governamental.

Ambas, governança e *compliance*, são orientadas pela integridade que guia a conduta dos agentes públicos, garantindo que suas decisões sejam consistentemente pautadas pela ética, moralidade e responsabilidade. É precisamente essa valorização da conduta íntegra que impulsiona e legitima o desenvolvimento de estruturas normativas e programas de *compliance*, concebidos para prevenir irregularidades e consolidar um ambiente de conformidade.

Diante desse panorama, o capítulo 3 aprofundará a relação entre governança, *compliance* e o combate à corrupção no contexto das licitações públicas. A partir dessa conexão, será possível demonstrar como a adoção de boas práticas de governança e *compliance* pode contribuir para a identificação, controle e prevenção de fraudes e ilícitos administrativos, fortalecendo a integridade nas contratações públicas.

3. CORRUPÇÃO E RISCOS NO PROCESSO LICITATÓRIO: VULNERABILIDADES E A RESPOSTA PENAL À FRUSTRAÇÃO DA COMPETITIVIDADE

A integridade da Administração Pública é constantemente desafiada pela corrupção, especialmente nos seus processos de contratação. Embora o certame licitatório tenha sido desenhado como um alicerce para alcançar a proposta mais vantajosa e a competição justa, ele despontou como um alvo frequente para práticas que desvirtuam o interesse coletivo. Diante disso, fortalecer a governança e a transparência demanda um trabalho de verificação tanto dos riscos envolvidos quanto dos aparatos legais preventivos e sancionatórios.

O foco deste capítulo são as fraudes que minam o caráter competitivo das licitações. Para enfrentar esse problema, o ordenamento jurídico oferece uma dupla abordagem: a repressiva e a preventiva. Enquanto a esfera repressiva se revela na punição estatal, reforçada por inovações como a Lei nº 14.133/2021 e a criminalização no Código Penal, este trabalho defenderá que a saída mais estratégica reside na prevenção. Argumenta-se que a governança e o *compliance* são os instrumentos mais eficazes para combater as causas fundamentais dessas fraudes.

O percurso terá início com a análise dos princípios e objetivos da licitação, seguirá pela identificação das vulnerabilidades e fraudes mais comuns e, demonstrará, ao fim, como uma cultura de integridade é necessária para proteger o interesse público.

3.1 Licitações Públicas: conceitos gerais, objetivos e princípios.

Toda contratação pública é guiada por um duplo propósito fundamental: a eficiência, buscando negócios mais vantajosos para a Administração, e a isonomia, permitindo o acesso democrático aos participantes. Essa premissa é formalizada pelo Manual de Licitações e Contratações Administrativas da AGU (2014), que veda taxativamente “a admissão, previsão, inclusão ou tolerância de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

Reforçando a orientação da AGU (2014), a Lei nº 14.133/2021 reforça o papel central da competitividade. Longe de ser tratado como um elemento isolado, a norma o trata como um alicerce sistêmico, interligando a probidade (art. 5º) à busca pela proposta mais vantajosa (art. 11) e, finalmente, à proibição categórica de cláusulas restritivas (art. 9º, I). Essa

arquitetura legal demonstra a atitude intencional do legislador em proteger o caráter competitivo da licitação em todas as suas fases.

Para Oliveira (2025, p. 1), a licitação é o processo administrativo empregado pela Administração Pública e demais entes legalmente designados para selecionar e contratar a proposta que reflita o resultado mais vantajoso. Esse processo visa, concomitantemente, assegurar a isonomia, incrementar a competição, promover o desenvolvimento sustentável, incentivar a inovação e coibir irregularidades como sobrepreço e superfaturamento.

Reforçando sua natureza formal, Higa e Castro (2018, p. 144) destacam que, a licitação consiste em uma sequência ordenada de atos administrativos interdependentes. Esses atos vinculam tanto a Administração quanto os licitantes, com cada etapa fundamentando a subsequente, rumo a um desfecho conclusivo.

Os objetivos do processo licitatório, conforme delineados no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, transcendem a simples compra de bens e serviços. Eles englobam um acervo de metas que visam, simultaneamente, à eficiência econômica e à integridade do processo. Busca-se, de um lado, a proposta mais vantajosa e a prevenção de sobrepreço e superfaturamento; de outro, garante-se a isonomia e a justa competição entre os licitantes. Adicionalmente, a lei eleva a licitação a uma ferramenta de política pública, ao inserir o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável como metas a serem alcançadas.

Pires e Parziale (2022, p. 145) destacam que o inciso I do supracitado dispositivo deve ser interpretado de forma a superar a ideia anacrônica que sustenta que a melhor proposta seria invariavelmente a de menor preço. Ao contrário, privilegia-se a análise do ciclo de vida do objeto e a procura pela efetiva vantajosidade para a Administração Pública.

Em consagração à isonomia nas licitações, o inciso II visa assegurar condições equitativas de participação. Conforme elucidam Couto e Capagio (2021, p. 108), o princípio da isonomia desdobra-se em uma dimensão formal - a aplicação uniforme das regras - e uma material, que permite tratamentos diferenciados para equalizar oportunidades e asseverar a justa competição. Tais abordagens visam fomentar a inserção competitiva de diversos agentes econômicos, promovendo a pluralidade e o fortalecimento do mercado público.

O inciso III, na visão de Spitzcovsky (2024, p. 23), foca em coibir o sobrepreço e o superfaturamento, em alinhamento com os alicerces da moralidade e da probidade administrativa. Quanto aos preços manifestamente inexequíveis, não obstante expressão carregada de subjetividade, é crucial a remissão às diretrizes do art. 59. Este dispositivo estabelece que propostas inviáveis à execução serão desclassificadas (art. 59, III e IV), facultando-se à Administração a execução de diligências para essa apuração (art. 59, § 2º).

Finalmente, o inciso IV atribui ao processo licitatório uma função que transcende a mera seleção da proposta mais vantajosa. Para Thamay, Júnior e Maciel (2021, p. 38), a licitação contemporânea exerce uma "função regulatória" ou extra econômica, buscando promover valores constitucionais e legais, como sustentabilidade ambiental, inovação tecnológica e desenvolvimento nacional. Assim, o procedimento licitatório transcende sua função meramente econômica e se apresenta como um poderoso instrumento para a implementação de políticas públicas, incentivando práticas alinhadas a objetivos sociais e de desenvolvimento de longo prazo.

Os objetivos, quando devidamente claros e alcançáveis, demonstram que as licitações focam em alcançar eficiência e competitividade nas contratações, o que seria sua natureza gerencial. Por outro lado, como impõem rigorosa obediência aos ditames que balizam a Administração Pública, demonstram legitimidade aos atos do certame e ainda garantem que toda a atividade estatal esteja alinhada aos mandamentos constitucionais.

Ao substituir a Lei nº 8.666/93, a atual Lei de Licitações e Contratos (LLC) promoveu uma modernização substancial no regime de contratações. Além de mudanças estruturais, como novas modalidades e regras de inexigibilidade, o legislador teve a felicidade de formalizar princípios que, anteriormente, eram aplicados de maneira apenas implícita, conferindo-lhes maior força normativa e visibilidade.

Das várias novidades, destacam-se o planejamento e a competitividade. Não que este já não fosse observado na legislação revogada, mas não havia o registro formal e explícito de sua presença, sendo frequentemente associado ao alicerce da impessoalidade.

O princípio do planejamento ocupa posição essencial nos procedimentos licitatórios. Pires e Parziale (2022, p. 47) salientam que a eficácia nas contratações públicas é intrinsecamente ligada a um planejamento meticuloso da fase interna da licitação. Isso abrange a definição exata do objeto, a customização de um orçamento alinhado às particularidades da contratação e a redação clara do edital. Um planejamento bem conduzido otimiza a velocidade do certame, minimiza impugnações, recursos e litígios judiciais, e assegura a qualidade do que é contratado.

Conforme Lübke (2023), explicando que nenhuma contratação pública deveria ocorrer isolada e desarticuladamente, o planejamento é fundamental para infundir racionalidade na ação administrativa e alcançar objetivos predefinidos. Impõe-se, assim, um alinhamento entre o planejamento estratégico da Administração, o plano anual de contratações e as leis orçamentárias, como preconiza o art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

Garantindo não apenas eficiência e transparência, um planejamento criterioso emerge como um poderoso mecanismo preventivo no combate a fraudes em licitações. A singular identificação das necessidades administrativas, a especificação acurada do objeto, a estimativa correta de preços e a estipulação de condições contratuais realistas restringem as oportunidades para manipulações, aditivos irregulares e direcionamentos ilícitos.

Em contrapartida, um planejamento falho ou meramente protocolar pavimenta a trilha para contratações superfaturadas, fraudes na execução dos contratos e conluíus entre agentes públicos e privados. Destarte, a estruturação prévia e estratégica das licitações não só robustece a governança, como também ergue uma barreira significativa contra a corrupção no setor público.

Com vistas à ampliação do universo de participantes e conseqüentemente na seleção proposta mais vantajosa para a Administração, Oliveira (2025, p. 10) destaca que o princípio da competitividade deve orientar a interpretação das cláusulas editalícias, proibindo exigências que comprometam, restrinjam ou frustrem a concorrência, conforme acentua o art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021.

Conforme aponta o Autor, defendendo que combate a cláusulas restritivas em licitações não é mérito da legislação recente, o princípio já estava presente desde a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), que previa a nulidade de editais com exigências injustificadas. A Lei de Licitações e Contratos, portanto, apenas reforça essa diretriz histórica, ao exigir que os editais sejam elaborados com o intuito de proporcionar a máxima amplitude competitiva necessária para a lisura dos processos licitatórios.

Corroborando essa visão, Betti (2024, p. 233) pontua que a LLC se esmerou em garantir a competição entre os licitantes durante todo o processo. Exemplificando, o art. 6º, XXV, alíneas “c” e “d”, ao definir o projeto básico e seus elementos, já demonstra essa vigilância com a manutenção do caráter competitivo. Adicionalmente, o já mencionado art. 9º, I, "a", veda categoricamente aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, em seus atos, situações que minem a competitividade, inclusive na participação de sociedades cooperativas, reforçando a centralidade desse princípio.

A Administração Pública, conforme lembra Carvalho Filho (2019), ponderando a complexidade da máquina estatal, não age como um particular, pois sua atividade é multifacetária e invariavelmente pautada pelo interesse coletivo. Para conciliar essa singularidade com a necessidade de eficiência, o ordenamento jurídico instituiu a licitação cujo fundamento, segundo Mello (2019), é a disputa justa e isonômica entre aqueles que possuem as qualificações necessárias para contratar com o Estado e cumprir as obrigações assumidas.

Quanto mais competitiva for a licitação, maiores são as chances da Administração lograr êxito na seleção da proposta mais vantajosa. E mais: garante-se, ainda, a economicidade, permitindo que o poder público obtenha bens e serviços pelo melhor custo-benefício. Quanto maior o número de competidores qualificados, maior a probabilidade de alcançar preços justos e melhores condições contratuais.

Conceder ao gestor público liberdade irrestrita para a escolha de contratados é arriscado, pois essa prerrogativa pode dar margem a decisões inapropriadas ou servir de fachada para acordos fraudulentos envolvendo particulares e funcionários inescrupulosos (Carvalho Filho, 2019, p. 245). Portanto, a competitividade não apenas protege o erário e garante eficiência nos contratos públicos, mas também reforça o zelo pela transparência e eficiência administrativa.

Exatamente por isso, qualquer ato que atente contra a competitividade da licitação, seja frustrando ou fraudando, exige máxima preocupação. O direito administrativo, por exemplo, impõe olhar atento não apenas ao de risco de ineficiência administrativa, mas também às afrontas à moralidade e à legalidade, podendo resultar na responsabilização dos agentes públicos envolvidos e em sanções por improbidade administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) registra um importante mecanismo de controle para a lisura das contratações públicas. A lei enquadra, em seu art. 10, VIII, a conduta de frustrar um procedimento licitatório como um ato de improbidade que causa prejuízo patrimonial efetivo, punindo assim a ilicitude na condução de certames.

Entretanto, mesmo ausente perda patrimonial comprovada, a frustração do caráter competitivo de uma licitação pode configurar improbidade por atentar contra os princípios da administração. Nesse cenário, a conduta é enquadrada no artigo 11, inciso V, que pune a violação dolosa de deveres como a honestidade, a imparcialidade e a legalidade.

Para esses casos, a responsabilização ocorre via ação civil pública e acarreta sanções de notável severidade. As penalidades transcendem a esfera patrimonial das multas e atingem a esfera particular e profissional do agente público condenado: ele pode ter seus direitos políticos suspensos, ficar impedido de firmar novos contratos públicos e, na sanção mais drástica, sofrer a perda de sua função pública. Esse conjunto de punições evidencia o alto grau de reprovabilidade que o legislador atribui a essas condutas.

A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), por sua vez, ao abordar a responsabilização administrativa e civil, tipificou como ato lesivo à administração pública a conduta de "frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público" (Art. 5º, IV, "a").

A preocupação com a conduta que tem o condão de frustrar a competição inserida nas licitações ainda se revela por meio da esfera penal através do artigo 337-F do Código Penal⁵. Ao criminalizar condutas como o conluio entre concorrentes ou o direcionamento de editais, o legislador reconhece que tais atos transcendem a mera irregularidade administrativa. A tipificação específica situa a conduta como um ilícito de alta reprovabilidade, justificando, assim, a aplicação de sanções severas e a responsabilização criminal direta dos envolvidos.

No entanto, apesar da evolução normativa, persistem riscos que ameaçam a lisura dos processos licitatórios. Esses riscos, muitas vezes, encontram-se presentes ainda na fase preparatória da licitação e podem comprometer isonomia entre os concorrentes, a eficiência na aplicação dos recursos públicos e a credibilidade da Administração. Diante disso, o estudo dos principais riscos de corrupção nos processos licitatórios torna-se necessário para o amadurecimento de mecanismos de prevenção e de fortalecimento da governança pública.

3.2 Riscos de corrupção e vulnerabilidades nos processos licitatórios

O ambiente das contratações públicas é, por natureza, um campo fértil para práticas ilícitas. Essa vulnerabilidade é intensificada por dois fatores principais: a inerente complexidade dos processos licitatórios e os vultosos recursos financeiros neles envolvidos. Diante desse cenário de alto risco, a análise aprofundada dos mecanismos de corrupção deixa de ser um mero exercício acadêmico e se torna um pré-requisito para o desenho de políticas de integridade e governança que sejam verdadeiramente eficazes

Dourado (2021) propõe uma visão do processo licitatório como uma mesa de negociações: de um lado, a demanda de compra do Estado (majoritariamente o Poder Executivo); do outro, na cabeceira, os fornecedores, representando o poder econômico. Em teoria, as estratégias e interesses desses atores - comprar e vender - deveriam culminar no melhor preço possível para os cofres públicos. Contudo, a realidade frequentemente desmente essa premissa, gerando resultados viesados. A afirmação do autor é contundente: "Não há roubo de dinheiro público sem fraude em processo licitatório, é uma condição incontornável."

Partindo dessa premissa, as práticas fraudulentas em licitações geram um efeito cascata devastador: além de causarem prejuízos diretos ao patrimônio público, ainda

⁵ O tipo penal do art. 337-F do Código Penal corresponde ao delito anteriormente previsto no art. 90 da Lei nº 8.666/1993. A alteração foi promovida pela Lei nº 14.133/2021, que revogou expressamente os crimes da antiga Lei de Licitações e os inseriu no Código Penal. Trata-se de um clássico exemplo de continuidade normativo-típica, fenômeno pelo qual não há *abolitio criminis* (extinção do crime), mas sim a migração da tipificação para um novo diploma legal, preservando-se a punibilidade da conduta.

comprometem a qualidade da assistência oferecida à população e geram graves danos econômicos, sociais e ambientais. Tais consequências, numa perspectiva otimista, representam uma perda de oportunidades de desenvolvimento. Porém, sob uma análise factual dos desdobramentos atuais, conduzem a um cenário de mistanásia, conforme aponta Santos (2024).

Alinhado a isso, como bem observa Nunes (2020), as fraudes licitatórias se destacam entre os delitos que mais lesam o erário. Seus efeitos transcendem os prejuízos financeiros, comprometendo severamente a qualidade e a eficácia dos serviços e obras públicas. Essas práticas ilícitas desencadeiam anomalias na execução dos contratos, afetando a disponibilização de bens e serviços essenciais. Consequentemente, a sociedade enfrenta defasagens na infraestrutura, na oferta de serviços públicos e no suprimento das demandas coletivas, já que contratações viciadas costumam resultar em produtos de baixa qualidade, sobrepreços ou cumprimento apenas parcial dos acordos.

Ademais, a população espera que os recursos públicos sejam geridos com transparência e eficiência. Quando há escândalos de corrupção e fraudes em licitações, cria-se uma percepção de impunidade e ineficiência na administração pública, gerando ceticismo e descrença, causando impacto negativo na reputação da Administração Pública. Esse fenômeno reclama a apropriação de mecanismos de controle e *compliance* para mitigar essas práticas ilícitas.

Contudo, apenas reconhecer os riscos de corrupção nos processos licitatórios, embora seja um primeiro passo, representa um diagnóstico insuficiente para sanar o problema. Para efetivamente conter as práticas ilícitas é necessário identificar as vulnerabilidades estruturais das licitações, que persistentemente criam brechas para que ocorram as fraudes.

Essas fragilidades são ilustradas em números pela Controladoria-Geral da União (CGU) que, segundo Costa e Moura (2021), identificou práticas ilícitas como as principais irregularidades em alarmantes 95% dos municípios fiscalizados, abrangendo ocorrências como sobrepreço e montagem irregular dos processos. Tais ilícitos frequentemente se manifestam na manipulação indevida do certame por agentes públicos e privados, seja para favorecer empresas específicas, cercear a competitividade ou desviar recursos.

As consequências dessas práticas fraudulentas são impactantes, resultando na celebração de contratos superfaturados, inexecução parcial de serviços e na aquisição de bens e obras de qualidade inferior. Isso acarreta prejuízos ao erário e prejudica a entrega de serviços essenciais à população. A persistência dessas fraudes revela que o modelo de contratações públicas, apesar de seus objetivos, ainda permite que interesses escusos se sobreponham ao interesse coletivo.

Para além desses impactos diretos, as fraudes licitatórias desencadeiam consequências sistêmicas que se aprofundam nos níveis macro e microeconômico. Na esfera macroeconômica, observa-se o chamado "efeito ressaca"⁶, onde a economia sofre a longo prazo com dívidas públicas infladas e uma infraestrutura de má qualidade. Isso pode gerar um "efeito espiral" que, segundo Bevilacqua e Limeira (2019), pode ser entendido como um processo de contágio da ilegalidade no ambiente de negócios, em que, constatada falha do Estado na repressão das condutas ilícitas, envia-se um sinal de impunidade que incentiva outros comerciantes a aderirem a práticas ilícitas, promovendo uma verdadeira contaminação setorial.

Essas consequências não passam despercebidas no ambiente interno das próprias empresas envolvidas na corrupção, posto que essas práticas frequentemente demandam a geração de "caixa 2" para financiamento dos ilícitos.

E mais: a fraude em licitações e a corrupção são práticas que geram um profundo desequilíbrio concorrencial no mercado. Segundo a análise de Torres e Bertocini (2015), o empresário que adota tais condutas ilícitas para alavancar seus ganhos obtém uma vantagem injusta sobre os concorrentes que atuam de forma lícita. Essa dinâmica pode levar à quebra da concorrência e à formação de monopólios ou oligopólios. A prática, portanto, representa mais do que uma simples afronta à boa-fé na livre-iniciativa, como apontam os autores. Ela desrespeita um dos pilares da ordem econômica constitucional: a necessária harmonização entre a busca pelo lucro e os imperativos da justiça social.

A origem dessas vulnerabilidades no processo licitatório reside frequentemente em lacunas nos mecanismos de controle, deficiências na transparência, falhas normativas e, crucialmente, em conluios entre agentes públicos e privados. Nesse contexto, é fácil perceber a importância de se identificar as fragilidades mais recorrentes e compreender quais medidas de prevenção e correção podem ser utilizadas como instrumentos pelo setor público.

3.3 Fraudes mais comuns nas licitações públicas

Como dito, as vulnerabilidades identificadas no processo licitatório se materializam, na prática, em variadas espécies de fraudes que atacam diretamente a lisura, a competitividade e a eficiência das contratações. Para construir estratégias de prevenção e

⁶ Conhecido como *Hagnover Effect* ou *Kickback Effect*, Oliveira (2023), esclarece que ele se manifesta na necessidade de o corruptor recuperar o "investimento" feito com a propina. Na prática, o valor pago como suborno é posteriormente revertido para o agente corruptor por meio do superfaturamento dos preços no contrato público, criando um ciclo de prejuízo ao erário.

fortalecer a integridade no setor público, é, portanto, imprescindível compreender como essas práticas fraudulentas ocorrem.

3.3.1 Direcionamento do Certame e Restrição à Competitividade: manipulação da etapa preparatória

Entre as diversas fases do procedimento licitatório, a etapa de preparação se revela especialmente sensível à ocorrência de fraudes. É nessa ocasião inicial que práticas como o direcionamento de editais e a restrição indevida à competitividade podem ser manipuladas, comprometendo todo o certame

Ilustrando essa vulnerabilidade, Fortini e Motta (2016), citando a Transparência Internacional, argumentam que o resultado de uma licitação pode ser parcialmente definido de forma prematura, pois as condições do ato convocatório determinam quem poderá ou não participar. Em mercados com poucos atores, algumas definições são suficientes para afunilar a competição e, conseqüentemente, direcionar o contrato antes mesmo que as propostas sejam conhecidas.

Ou seja, as restrições previstas no edital de licitação podem, desde a fase interna do certame, influenciar diretamente o resultado, favorecendo determinadas empresas e reduzindo a competitividade. Em mercados onde há um número restrito de concorrentes, ajustes específicos no edital podem limitar ainda mais a participação, direcionando previamente a contratação sem que haja, sequer, apresentação formal das propostas.

Segundo Dourado (2021), o processo licitatório pode, por inúmeros motivos, degenerar em um "espetáculo teatral da concorrência", um simulacro onde as exigências legais são frequentemente contornadas pelas relações estabelecidas entre políticos, burocratas e empresários. Essa percepção encontra respaldo nas análises do Tribunal de Contas da União (TCU), que há anos investiga o direcionamento de certames. O Tribunal já concluiu, por exemplo, que a não comprovação da divulgação do edital é indício de direcionamento (Acórdão 7857/2012), que a permissão para envio de e-mail ao pregoeiro facilita conluíus (Acórdão 2076/2023), e que o detalhamento excessivo e injustificado das características de um imóvel a ser contratado sugere risco de direcionamento (Acórdão 1656/2015).

Ilustrando outra faceta da manipulação competitiva, especificamente a restrição indevida, o TCU deliberou ser irregular a exigência de inscrição no Conselho Regional de Administração para serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, bem como a comprovação de serviços idênticos ao objeto licitado, se tal obrigatoriedade não se justifica pela

natureza do serviço (Acórdão n. 284/2025-Plenário). Essas práticas, em sua essência, coadunam-se com a definição de Santos (2017), que caracteriza o direcionamento de licitação como qualquer procedimento que imponha condições inapropriadas e irrelevantes ao objeto, com o fito de privilegiar um determinado fornecedor ou prestador.

Outrossim, segundo Filho (2024, p. 261), a adulteração de editais configura uma prática que atenta contra os princípios da isonomia e da proporcionalidade, por meio da inserção de cláusulas discriminatórias sem pertinência com o objeto licitado, da imposição de requisições supérfluas que não atendem ao interesse público, da fixação de requisitos excessivos em relação à natureza do contrato ou da adoção de critérios em desacordo com os preceitos constitucionais e legais.

Santos (2024) ilustra como o edital pode ser manipulado para direcionar a licitação mediante condições restritivas. Exemplos incluem a não exigência de garantia, a formulação de pré-qualificações com critérios sob medida para favorecidos (como experiência específica que só eles detêm), ou a arbitrária limitação geográfica para beneficiar empresas locais sem previsão legal. Todas essas práticas subvertem o princípio do "tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição", consagrado na lei de licitações.

O desfecho dessas condutas fraudulentas é a celebração de contratos onerosos e ineficientes, com serviços de baixa qualidade e o conseqüente desperdício de verbas públicas, minando a governança e prejudicando o acesso da população a serviços fundamentais.

O direcionamento de certames e a restrição à competitividade revelam uma falha crítica na fase interna da licitação: a captura da discricionariedade administrativa por interesses privados. Para conter esse desvio, a implementação de robustos mecanismos de Governança e *compliance* na Administração Pública Direta emerge como uma resposta indispensável.

A Governança, por meio do planejamento estratégico e da transparência na motivação dos atos, busca subordinar a discricionariedade técnica ao interesse público. O *compliance*, por sua vez, institui controles internos robustos para verificar o cumprimento da LLC que dispõe como princípios a segregação de funções e a exigência de justificativas técnicas para critérios de habilitação, mitigando o risco de que o certame seja direcionado para um vencedor pré-definido. Assim, a integridade da fase preparatória passa a ser alvo de robusto sistema de controle.

3.3.2 Conluio entre Licitantes

Além do direcionamento praticado pela Administração Pública, outro grave risco à competitividade e à integridade das licitações públicas reside na atuação coordenada entre os próprios licitantes. O conluio entre empresas e a combinação prévia de propostas representam práticas que distorcem a livre concorrência, frustram o caráter competitivo do certame e lesam diretamente o interesse público.

O conluio em licitações públicas configura-se quando duas ou mais empresas orquestram, mediante estratégias fraudulentas, a manipulação do certame. Essa prática visa eliminar a concorrência efetiva e assegurar que um grupo específico seja indevidamente beneficiado, afrontando diretamente os alicerces da competitividade e da economicidade, essenciais para contratações vantajosas ao setor público.

Aprofundando essa dinâmica, Marquiza (2024) aponta que, entre os principais mecanismos de conluio, destacam-se a adulteração de editais, a submissão de propostas de cobertura, a divisão de contratos e a manipulação de aditivos. Todos esses artifícios compartilham o propósito de direcionar o benefício a empresas selecionadas, conduta que, ao objetivar a eliminação ilícita da competitividade, caracteriza-se inclusive como infração à ordem econômica, nos termos do art. 36 da Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

Uma das estratégias utilizadas no conluio é a formalização de propostas fictícias ou de cobertura (*cover bidding*). Segundo o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), em seu Guia de Combate a Cartéis em Licitação, essa modalidade se manifesta de várias formas, todas com o objetivo de simular uma competição inexistente. Conforme aponta o Guia do CADE (2019), o conluio pode envolver um concorrente que apresenta uma proposta deliberadamente superior à do vencedor combinado, ou que submete uma proposta com termos inaceitáveis, garantindo sua própria desclassificação e o sucesso do licitante favorecido

Outra forma de constatação do conluio acontece na fase dos aditivos dos contratos em que manipulação ocorre após a adjudicação, por meio de reajustes nos preços e nos prazos para forma a beneficiar a empresa contratada, aumentando o custo do serviço (Marquiza, 2024).

Ato contínuo, o CADE (2019) ainda lembra as estratégias da supressão de propostas (*bid suppression*) e retirada de propostas (*bid withdrawal*). Tratam-se de acordos entre os concorrentes para que uma ou mais empresas abstenham-se de concorrer ou retirem uma proposta previamente apresentada, de modo que a proposta do concorrente escolhido pelo cartel como vencedor do certame seja aceita. Portanto, a empresa pode abster-se desde início de participar do certame (ao que chama-se “supressão de propostas”) ou decidir retirar sua

proposta quando está concorrendo, a fim de que o concorrente participante do cartel seja bem-sucedido em seu lugar.

O conluio em licitações gera impactos negativos. A manipulação do caráter competitivo dos certames resulta em elevação dos custos contratuais, desperdício de recursos públicos e redução da qualidade das obras e serviços. Além disso, cria barreiras para pequenas e médias empresas, restringindo a livre concorrência e favorecendo a concentração de mercado.

O combate a essa vulnerabilidade exige uma mescla de transparência e vigilância, pilares da Governança e do *compliance*. A Governança, ao tornar os dados das licitações abertos e analisáveis, dificulta a ação coordenada e secreta dos cartéis. Ao identificar sistemas para identificar padrões suspeitos nas propostas, *compliance*, implementa sistemas para identificar padrões suspeitos nas propostas, cria canais para que irregularidades sejam reportadas com segurança. Juntos, esses instrumentos transformam a licitação potencialmente fraudulenta em um processo mais monitorado e competitivo, posto que há vigilância contínua sobre as interações dos próprios concorrentes.

3.3.3 Fraudes de Preço e Execução: Sobrepreço, Superfaturamento e o "Jogo de Planilhas"

Além da manipulação do caráter competitivo dos certames, outra prática recorrente que fragiliza a integridade das contratações públicas é a apresentação de preços artificiais, que resultam em sobrepreço e superfaturamento. Tais práticas não apenas lesam o erário, mas também comprometem a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Para as contratações públicas, é crucial distinguir sobrepreço de superfaturamento, pois, embora ambos resultem em danos ao erário, eles ocorrem em momentos distintos e exigem diferentes mecanismos de controle. O sobrepreço é detectado na fase de orçamentação, com preços acima do mercado antes da contratação. Já o superfaturamento ocorre durante a execução do contrato. Portanto, o dever da Administração é duplo: prevenir o sobrepreço na licitação e fiscalizar para coibir o superfaturamento na execução.

A LLC define precisamente o conceito de sobrepreço. Nos termos do seu Art. 6º, inciso LVI, trata-se do “preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos referenciais de mercado”. A lei ainda pondera que essa análise refere-se tanto a itens individuais quanto ao valor global do objeto, abrangendo diversas modalidades de contratação.

Alves (2024, p. 160) observa que, frequentemente, a gênese do sobrepreço reside na fase preparatória, decorrente de uma pesquisa de preços que não reflete a realidade. O autor enfatiza a importância de que os parâmetros para aferir o sobrepreço sejam congruentes com o contexto específico da Administração; ilustrativamente, diz ele, o valor de aluguel em Santiago não pode servir de parâmetro para Brasília.

Na linha de uma análise sistemática, o TCU (2020) alerta que disparidade entre os valores orçados e os adjudicados não comprova, isoladamente, a ocorrência de sobrepreço. Para tal constatação, é necessário que esteja fundamentado em informações fidedignas sobre os preços de mercado vigentes à época do certame (Acórdão 1494/2020-Plenário).

Recentemente entendeu ainda o TCU (2025) que não existe percentual tolerável de sobrepreço global nas contratações públicas. Para ele, o estudo acerca da economicidade deve se basear em amostra representativa, ao passo que os preços paradigmas devem ser extraídos dos sistemas oficiais de referência (Acórdão n. 440/2025-Plenário).

E mais, pregoeiros e membros de comissão de licitação, à exceção de prova da sua participação na elaboração do orçamento, não devem ser responsabilizados por sobrepreço ou superfaturamento decorrente de orçamento estimativo com preços acima de mercado (Acórdãos 8151/2024 e 1844/2019-Plenário).

O superfaturamento, por sua vez, causa um dano efetivo ao patrimônio da Administração, caracterizado por uma série de condutas, conforme o Art. 6º, LVII, da Lei nº 14.133/21. Entre elas, destacam-se: medição de quantidades superiores às realmente executadas; deficiência na execução de obras e serviços de engenharia que comprometa qualidade, vida útil ou segurança; alterações no orçamento que causem desequilíbrio econômico-financeiro em favor do contratado; e outras manipulações de cláusulas financeiras, cronogramas, prazos ou reajustes que gerem recebimentos antecipados, custos adicionais ou pagamentos indevidos.

O Tribunal de Contas da União (2024), estabelecendo parâmetro para sua avaliação, definiu que cálculo de eventual superfaturamento deve considerar o preço de mercado, e não as propostas apresentadas por outros licitantes. Assim, o superfaturamento se configura quando o preço efetivamente pago pela Administração é superior ao valor de mercado vigente à época (Acórdão 1065/2024-Plenário).

E mais, as empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à

responsabilização solidária pelo dano evidenciado (TCU, Acórdão 8497/2022-Segunda Câmara).

Avaliando o controle interno, recentemente, o TCU (2023) registrou que eventuais deficiências acabam por tornar precários os mecanismos de governança pública e as linhas de defesa do combate à fraude e corrupção, causando, por sua vez, desvios e uso ineficiente ou inefetivo de recursos públicos federais, bem como sobrepreço e superfaturamento em contratações públicas (Acórdão 1600/2023 – Plenário).

Além das práticas de sobrepreço e superfaturamento, emerge uma fraude mais sutil, conhecida como “jogo de planilhas”. Essa manobra, de detecção complexa, consiste em uma manipulação de preços que, embora aparente regularidade formal nos documentos, na prática corrói a economicidade e os objetivos públicos do contrato.

Dos Santos e Bezerra (2022) identificam o "jogo de planilhas" como a prática de inserção de valores acima do mercado para itens de pequena quantidade, permitindo que o licitante vença ao apresentar custos unitários menores em outros itens que, na realidade, não serão executados ou terão suas quantidades reduzidas. Posteriormente, já com o contrato firmado e a execução iniciada, a empresa solicita o ajuste dos quantitativos, inflando aqueles itens inicialmente subdimensionados, cujos preços unitários foram artificialmente majorados.

Reconhecendo essa manobra, o TCU (2019) deixa claro que os preços unitários devem ser analisados em licitações do tipo menor preço global. O alvo é coibir o "jogo de planilha", caracterizado pela elevação, via aditivos, dos quantitativos de itens com preços unitários superiores aos de mercado, e pela concomitante redução dos quantitativos de itens com preços inferiores (Acórdão 1618/2019-Plenário).

Essas fraudes, configuradas como ilícitos penais, podem demandar enquadramentos distintos, a depender do tempo de sua ocorrência. Se os agentes direcionam o resultado ou inflam custos durante a fase competitiva, a conduta se enquadra no crime de frustração do caráter competitivo da licitação (Art. 337-F do Código Penal). Contudo, se a fraude ocorre após a adjudicação, como na alteração indevida de valores durante a execução do contrato, o tipo penal aplicável passa a ser o de modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (Art. 337-H).

O sobrepreço, o superfaturamento e o "jogo de planilhas" representam fraudes que exploram falhas na orçamentação e na gestão contratual, atentando contra a economicidade. Essas vulnerabilidades demandam respostas da Governança e *compliance* que abrangem todo o ciclo de vida do contrato. A Governança exige, na fase interna, um planejamento robusto com

pesquisas de mercado criteriosas e orçamentos baseados em sistemas de referência oficiais, mitigando o risco de sobrepreço.

O *compliance*, implementando controles rigorosos sobre as medições, auditorias independentes e uma gestão de aditivos contratuais que impeça a manipulação de quantitativos e o desequilíbrio artificial do contrato, atua na fase de execução. Assim, a integridade é assegurada por vigilância contínua.

Percebe-se, pois, que as fraudes nas contratações públicas assumem diversas formas, desde práticas mais explícitas, como o conluio entre empresas, até mecanismos mais sutis, como o “jogo de planilhas”. Todas, entretanto, possuem em comum a violação à competitividade das licitações, causando severos danos ao erário e comprometendo a confiança da sociedade na Administração Pública. Por isso, compreender em profundidade essas vulnerabilidades é um passo indispensável para se construir estratégias de prevenção e fortalecer a integridade no setor público.

Superados os principais riscos e fraudes que acometem os processos licitatórios, faz-se necessário compreender a lógica por trás dos comportamentos fraudulentos que permeiam essas práticas. Nesse contexto, modelos teóricos desenvolvidos para explicar a gênese fraude, como o Triângulo da Fraude, oferecem valiosas ferramentas para verificação dos fatores de risco nas contratações públicas. A seguir, analisa-se como esses conceitos podem ser aplicados às vulnerabilidades da licitação pública brasileira.

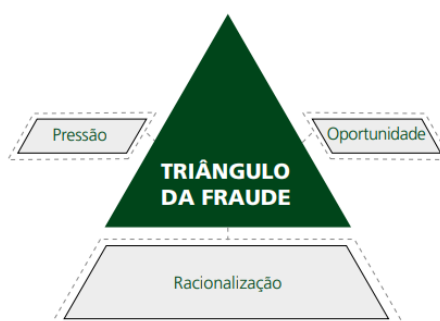
3.4 Triângulo da fraude e seu reflexo nas licitações públicas

A reflexão acerca dos fatores que ensejam práticas fraudulentas na administração pública, especialmente nos procedimentos licitatórios, é importante para a formulação de estratégias de prevenção. Nesse cenário, a Teoria do Triângulo da Fraude, desenvolvida por Donald Cressey em 1953, oferece uma importante orientação quanto à interpretação acerca das motivações que levam indivíduos a praticar atos ilícitos no ambiente organizacional.

Segundo Boldt (2025), o Triângulo da Fraude revela que a conduta fraudulenta ocorre quando três elementos estão simultaneamente presentes: pressão, oportunidade e racionalização. Esses fatores ajudam a explicar o comportamento humano em contextos vulneráveis, sendo amplamente aplicados tanto no setor privado quanto na esfera pública.

Esses fatores explicam o comportamento humano em contextos de vulnerabilidade institucional, o que torna a teoria amplamente aplicada tanto no setor privado quanto no público.

Figura 1 – Triângulo da Fraude



Fonte: TCU, Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, 2018, p. 19

O primeiro vértice do Triângulo da Fraude é a pressão, elemento que, conforme o Referencial do TCU (2018), atua como o "motor inicial do ato ilícito". Essa coação, de múltiplas origens, geralmente se manifesta como um problema financeiro que o indivíduo não consegue solucionar por vias legítimas, levando-o a considerar a ilegalidade. As fontes dessa pressão podem ser tanto pessoais, como o endividamento, a luta contra vícios ou despesas inesperadas com saúde, quanto profissionais, como a cobrança por metas de produtividade inatingíveis ou a simples ambição por um padrão de vida além de suas possibilidades lícitas.

Matuella Filho e Miranda (2022), explicando a oportunidade, salientam que a percepção da possibilidade de manipular processos sem ser detectado é determinante para que o agente concretize o ilícito, que se apropria de falhas dos controles internos. Complementarmente, a racionalização, conforme Da Silva (2022), é o mecanismo psicológico pelo qual o fraudador justifica seu ato ilegal, enxergando-o como necessário ou aceitável. Expressões como “todos fazem isso” ou “dinheiro público não tem dono” exemplificam essa tentativa de diminuir a culpa e mitigar a responsabilidade.

Embora o Triângulo da Fraude seja uma ferramenta de diagnóstico amplamente utilizada, seu componente de "racionalização" não é inédito. Na verdade, ele revisita e aplica uma discussão teórica já existente e relevante na Criminologia.

Nessa vereda, Neto (2025) conclui que o processo de racionalização do fraudador é, na essência, o que a Criminologia há décadas define como as Técnicas de Neutralização. O autor explica que, segundo essa teoria, os indivíduos não rejeitam permanentemente os valores sociais, mas aprendem a neutralizá-los em situações específicas para cometer um ato ilícito sem ferir sua autoimagem, seja justificando a conduta em razão de circunstâncias externas que extrapolam o seu controle, seja negando propriamente o dano, alegando que suas ações não

provocaram danos graves. Portanto, o que o Triângulo da Fraude chama de racionalização, a Criminologia já debatia como um sofisticado processo de neutralização da culpa.

Essas três arestas do Triângulo da Fraude - pressão, oportunidade e racionalização – frequentemente se manifestam nas vulnerabilidades que maculam o caráter competitivo das licitações públicas. Um agente público sob pressão financeira pessoal, por exemplo, pode ser incentivado a manipular o resultado de uma licitação em troca de vantagem econômica. Ele pode então se aproveitar de uma oportunidade - como uma falha de controle na fase de planejamento - para direcionar editais e beneficiar uma empresa específica. Por fim, poderia recorrer à racionalização, justificando seus atos com argumentos como "é uma prática comum no setor público" ou "precisava garantir o sustento da família", buscando atenuar sua culpa.

Preocupado com essa abordagem, o TCU (2018) ainda sugere o aprimoramento da Teoria introduzindo um nova faceta, qual seja a capacidade. Isso significa que para a fraude ocorrer, além dos fatores do triângulo da fraude, o transgressor precisa ter as habilidades pessoais e técnicas para cometer a fraude. À nova configuração deu-se o nome de “diamante da fraude”:

Figura 2 – Diamante da Fraude



Fonte: TCU, Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, 2018, p. 21

Com a inclusão da capacidade, o TCU (2018) reconhece que o agente deve dispor de competências adequadas para materializar o delito, não sendo suficiente a existência isolada de pressão e oportunidade.

Diante desse cenário, a matriz criada pelo do triângulo (ou diamante) da fraude ao setor público confirma a tese de que os mecanismos de governança e *compliance* são adequados para prevenir, identificar e mitigar riscos de fraudes em licitações. Esses mecanismos atuam na quebra de pelo menos um dos elementos, diminuindo a probabilidade de fraude.

Enquanto a Governança Pública estabelece diretrizes estratégicas, controle interno e mecanismos de transparência para garantir a aplicação correta dos recursos públicos, exige

prestação de contas e promove participação social, estabelecendo barreiras para a criação de oportunidades de fraude e reforçando a legitimidade institucional.

Por sua vez, a *compliance* no Setor Público atua na prevenção de fraudes através de programas de integridade, gestão de riscos e monitoramento contínuo. As suas ferramentas como Códigos de ética, auditorias e canais de denúncia possibilitam a identificação de *red flags*⁷, como propostas suspeitas, documentos padronizados com formatação idêntica, além de participação reiterada dos mesmos fornecedores em diversos certames.

Nos processos licitatórios, essas situações podem se manifestar na fase interna, como manipulação dos critérios do edital para direcionar o resultado ou na fase externa com o conluio entre empresas e práticas de superfaturamento e pagamento por serviços não prestados.

O triângulo (ou diamante) da fraude é, portanto, uma ferramenta valiosa para compreender as vulnerabilidades do processo licitatório. Ao identificar os fatores de pressão, oportunidade e racionalização, é possível estruturar mecanismos de controle que reduzam significativamente o risco de fraudes.

Em suma, a Governança e o *compliance* atuam como antídotos diretos para as arestas do Triângulo da Fraude. A primeira, ao exigir transparência, planejamento e controles robustos, minimiza a Oportunidade. O segundo, ao instituir códigos de conduta claros e consequências para desvios, ataca a Racionalização, dificultando a justificativa do ato. E, embora a Pressão seja um fator muitas vezes externo à organização, políticas de bem-estar e canais de apoio podem ajudar a mitigá-la. É nessa atuação multifacetada que reside sua eficácia preventiva.

Entretanto, apesar dos esforços para mitigar os riscos e fortalecer a integridade nas contratações públicas, a realidade demonstra que as práticas fraudulentas ainda permeiam diversas fases do processo licitatório. Diante dessa constatação, o legislador não se contentou com as sanções administrativas e civis, mas avançou para o âmbito penal, criminalizando condutas que atentem diretamente contra a lisura e a competitividade dos certames.

Entre esses delitos, destaca-se a frustração do caráter competitivo da licitação, prevista no artigo 337-F do Código Penal, cuja análise se revela essencial para a compreensão da gravidade atribuída a tais práticas e o esforço legislativo para proteger o erário público.

⁷ Tradução livre: bandeiras vermelhas. No contexto das licitações, apontam alertas de possíveis irregularidades ou fraudes.

3.5 O Crime de Frustração do Caráter Competitivo da Licitação (Artigo 337-F do Código Penal)

Este novo panorama normativo requer uma análise acerca de como a legislação penal passou a reprimir as fraudes em licitações. O foco desta análise recairá, especificamente, sobre o crime de frustração do caráter competitivo da licitação, cujos contornos e implicações serão detalhados a seguir.

A Lei nº 14.133/2021 provocou uma ruptura com o regime anterior de contratações públicas, ao revogar marcos legislativos como a Lei nº 8.666/1993 e a Lei do Pregão. O alcance dessa mudança, contudo, foi além do campo administrativo. A lei operou reestruturação na política criminal, transferindo a repressão às fraudes licitatórias para o Código Penal, numa clara estratégia de endurecimento no combate à corrupção.

Com a novel legislação, os artigos 89 a 98 da Lei nº 8.666/1993, que tipificavam crimes relacionados às licitações, foram expressamente revogados, incluindo o artigo 90, que previa sanções para fraudes em licitações. Esses dispositivos foram substituídos por novos tipos incorporados ao Código Penal, buscando dar maior objetividade e abrangência à repressão das condutas ilícitas associadas às contratações públicas.

Conforme pontua Capez (2024, p. 440), os crimes anteriormente tipificados nos arts. 89 a 98 da Lei nº 8.666/93 não sofreram *abolitio criminis*. Acrescenta ainda que houve um recrudescimento no tratamento penal, com a manutenção das estruturas típicas, configurando uma *novatio legis in pejus*. Assim, embora os dispositivos da antiga lei tenham sido revogados, as condutas mantêm sua tipicidade jurídica sob a batuta do princípio da continuidade normativo-típica. Dessa forma, para os crimes cometidos antes da nova lei, deve-se aplicar a norma antiga, pois a legislação posterior, sendo mais severa, não pode retroagir em prejuízo do agente.

Bittencourt (2024, p. 2) destaca um aspecto singular dessa transição legislativa: enquanto os novos tipos penais da Lei nº 14.133/2021 entraram em vigor imediatamente em 1º de abril de 2021, as disposições administrativas da Lei nº 8.666/1993 coexistiram com a nova lei por mais dois anos. Essa particularidade gerou um cenário normativo complexo no campo administrativo, facultando à Administração a escolha entre os regimes durante o período de transição.

Todavia, é importante destacar que essa coexistência normativa não gerou incerteza na esfera penal. A solução foi a aplicação do princípio *tempus regit actum*, segundo o qual o novo diploma legal, por ser mais rigoroso, passou a reger apenas os delitos praticados durante

seu período de validade, garantindo-se a ultratividade da lei anterior para os crimes que ocorreram quando ela estava em vigor.

A consequência direta dessa migração legislativa foi a inserção dos crimes licitatórios em um novo contexto dogmático. Eles passaram a compor o Título XI do Código Penal, sob a rubrica de “Crimes Contra a Administração Pública” (arts. 337-E a 337-P). Essa realocação não é tão somente simbólica, mas acarreta repercussões concretas e significativas no modo de processar os ilícitos e de aplicar as penas, o que será objeto de análise subsequente.

Conforme observa Gamboji (2024), a elevação da pena mínima para um patamar superior ao de crimes como corrupção e lavagem de dinheiro gera um efeito cascata: ela bloqueia o reconhecimento de soluções negociadas, como o acordo de não persecução penal (ANPP), e veda a substituição da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos. Em paralelo, a nova pena máxima amplia o poder estatal na fase investigativa, pois passa a autorizar a decretação de custódia preventiva, tornando o processo penal consideravelmente mais gravoso para o acusado.

Considerando o teto das penas previsto para aplicação das medidas despenalizadoras dos Juizados Especiais Criminais, seja no regime anterior (art. 90 da Lei 8.666/93) seja no atual (art. 337-F do CP), o delito nunca foi amparado por transação penal ou pela suspensão condicional do processo, em razão de suas penas mínimas serem, respectivamente, dois e quatro anos.

Entretanto, o aumento da pena imposto pela nova legislação resultou diretamente na ampliação do prazo prescricional para 12 (doze) anos. Araújo Junior e Oliveira (2023, p. 52) acrescentam que a realocação do delito para o título de Crimes contra a Administração Pública gera um duplo efeito: torna mais robusto o impedimento à aplicação do princípio da insignificância e ratifica o caráter público e incondicionado da ação penal.

Corroborando essa linha de raciocínio, a Súmula 599 do Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que é inaplicável o princípio da insignificância aos crimes contra a Administração Pública. Ademais, a acentuada reprovabilidade social da conduta atua como uma barreira à sua banalização, especialmente ao se considerar o significativo dano que tais práticas acarretam ao bem comum.

Todavia, a incidência irrefletida da Súmula 599 do STJ sobre este crime merece um exame aprofundado. O fundamento do verbete repousa na alta censura à conduta do agente estatal que viola seu dever de fidelidade funcional. Essa premissa, no entanto, perde sua validade em situações de conluio exclusivamente entre particulares, sem o envolvimento de um agente *intra-neus*. Em tais casos, o bem jurídico lesado não é a moralidade administrativa, mas

sim a ordem econômica e a livre concorrência. Desse modo, surge a questão sobre a viabilidade excepcional de avaliar a insignificância pela perspectiva do dano material efetivo, pondo em xeque a aplicação automática da referida súmula.

Diante desse novo panorama legislativo, que busca endurecer o combate às fraudes em licitações, impõe-se analisar as principais diferenças entre o crime do artigo 337-F do Código Penal e o revogado artigo 90 da Lei nº 8.666/1993.

Tabela 1 – Quadro Comparativo

Lei n. 8.666/90 – Artigo 90	Código Penal – Artigo 337-F
Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação	Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório:
Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa	Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

Tabela 1 - Elaborado pelo Autor, 2025.

O exame comparativo entre as leis revela uma clara evolução normativa na direção de uma política criminal mais rigorosa para reprimir os delitos no campo das contratações públicas.

Gonçalves (2024, p. 892) esclarece que o art. 337-F do Código Penal, ao suceder o antigo art. 90 da Lei nº 8.666/1993, alterou a técnica redacional, mas preservou sua natureza de crime de forma livre. O tipo anterior, apesar de mencionar condutas como "ajuste" e "combinação", já continha a cláusula aberta "ou qualquer outro expediente", que o tornava um tipo penal não vinculado. A nova redação simplesmente optou por uma descrição mais ampla e abstrata, suprimindo o rol exemplificativo, mas mantendo o mesmo alcance incriminador sobre quaisquer manobras fraudulentas contra a competitividade da licitação.

Conforme Bittencourt (2024, p. 47), os verbos nucleares do tipo possuem significados distintos: "fraudar" implica o uso de um ardil, ao passo que "frustrar" se refere a inviabilizar um resultado. O ponto fundamental, no entanto, é que o alvo da conduta delituosa não é o procedimento licitatório em sua totalidade, mas sim sua essência competitiva. Dessa

forma, a tipicidade não se perfaz com o simples impedimento da realização do certame, mas sim quando um artifício é empregado para anular a disputa entre os licitantes, transformando o processo em um simulacro sem competição efetiva.

Esse delito ainda é classificado como de tipo misto alternativo, o que significa dizer que, para o crime se configure, basta a prática de um dos verbos do tipo. Entretanto, caso o agente se utilize de múltiplos meios para cometer o crime, essa maior complexidade e reprovabilidade da ação poderá ser avaliada pelo Julgador ao analisar as circunstâncias judiciais da pena, previstas no art. 59 do Código Penal.

É muita valiosa a contribuição de André Estefam (2023, p. 287) ao registrar que exemplificam o crime as condutas de divulgação de notícia falsa no sentido de que a licitação foi cancelada ou adiada; antecipação indevida do prazo de habilitação de potenciais licitantes, findando antes que outros interessados possam comparecer ao procedimento; ajuste efetuado entre licitantes para apresentação de propostas previamente combinadas, a fim de que um deles se sagre vencedor, ainda que não apresente a proposta mais vantajosa à Administração Pública ou ainda servidor que elabora edital com exigências fabricadas para permitir que somente um dos possíveis interessados cumpra os requisitos impostos para participação no certame.

Nessa mesma linha, Nucci (2024, p. 532) explica que o "caráter competitivo" transcende a mera descrição fática, constituindo-se em um elemento normativo do tipo que demanda uma valoração puramente jurídica. Consequentemente, o exame da conduta criminosa deve se basear nos fundamentos, propósitos e na própria natureza da licitação. Uma vez que o cerne do processo licitatório é assegurar uma disputa justa e imparcial entre particulares para se obter a proposta mais vantajosa, a expectativa natural é que o resultado beneficie a Administração Pública.

Em ambientes empresariais, a busca pelo melhor negócio é naturalmente estimulada pela competição e pela livre concorrência. Quando uma empresa privada ou um particular deseja adquirir um produto, costuma realizar uma pesquisa de mercado, comparar orçamentos de diversos fornecedores e, assim, alcançar o melhor preço aliado à máxima qualidade.

Diferentemente do setor privado, o Estado não pode selecionar livremente seus fornecedores, pois deve agir com imparcialidade e transparência. Para obter o mesmo resultado o poder público recorre à competição proporcionada pelo processo licitatório.

Por conseguinte, Gonçalves (2024, p. 893) destaca que o fundamento do processo licitatório consiste em a Administração Pública selecionar a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. No delito em análise, o agente frustra ou frauda tal caráter competitivo. Caso essa circunstância não se verifique, a conduta poderá se enquadrar no delito

previsto no art. 337-I, CP. Este tipo penal, entre outras ações, sanciona com pena mais branda aquele que impede fraudulentamente a realização de uma etapa do processo licitatório.

Conforme Masson (2024, p. 805), a consumação do crime não se restringe à conduta comissiva, admitindo também a forma omissiva imprópria. Esta última se configura quando o agente, que tem a obrigação jurídica de impedir o resultado e os meios para fazê-lo, dolosamente se omite (art. 13, § 2º, CP). Ilustra-se essa hipótese com o superior hierárquico que, ciente da fraude de seu subordinado para frustrar a licitação, opta pela inação, contribuindo para a ocorrência do crime.

Por outro lado, Bittencourt (2024, p. 47) não deixou de notar a incompreensível elevação desmedida da sanção criminal. O autor critica essa majoração como carente de qualquer fundamento – seja político, jurídico, penitenciário, humanístico, social, sociológico ou político-criminal – e desacompanhada de qualquer melhoria no sistema penitenciário nacional. Segundo ele, ignora-se a atual carência de mais de quatrocentas mil vagas nesse sistema, tornando a medida ainda mais questionável.

Nesse ponto, entretanto, é preciso refletir que o impacto direto deste crime sobre a superlotação carcerária é limitado, pois a sanção aplicada geralmente enseja o regime semiaberto, frequentemente cumprido em formato domiciliar por falta de vagas adequadas.

A nova lei também modificou a espécie da pena, de detenção para reclusão. Embora a reclusão seja tecnicamente mais severa, o efeito prático dessa mudança sobre o regime de partida de cumprimento de pena é praticamente nulo para este crime. Com uma pena que não ultrapassa 8 anos, o condenado pelo art. 337-F, CP não implicará para o réu primário regime fechado, mas sim inicialmente o semiaberto, em obediência ao art. 33, § 2º, do Código Penal. Assim, o panorama do encarceramento inicial, que já excluía o regime fechado sob a vigência da detenção, permanece inalterado pela nova lei.

Nucci (2024, p. 527) explica de forma didática que, conforme o ente estatal atingido pela licitação ou contrato irregularmente realizado, a competência para julgamento do crime pode recair sobre Justiça Estadual ou Federal.

Masson (2024, p. 795) aborda a pertinente questão sobre a possibilidade de imputação penal a uma pessoa jurídica por este delito, concluindo negativamente. Ele fundamenta sua posição no caráter excepcional da responsabilização criminal de entes coletivos no ordenamento brasileiro. Atualmente, essa possibilidade restringe-se, por mandamento constitucional expresso (art. 225, § 3º), unicamente aos crimes contra o meio ambiente.

O debate acerca do bem jurídico tutelado revela que essa proteção transcende o aspecto competitivo, abrangendo também o interesse social, manifestado na confiança essencial

às transações patrimoniais, e o imperativo interesse público de reprimir fraudes. Tais práticas, crescentemente frequentes, causam prejuízos severos tanto à Administração Pública quanto a terceiros.

Com uma visão mais focada, Cesar Roberto Bittencourt (2024, p. 47) argumenta que o bem jurídico centralmente protegido é o "caráter competitivo do procedimento licitatório". Entretanto, não se deve perder de vista que essa competitividade é reconhecida como bem jurídico imediato a ser protegido pelo tipo. A ideia central é que a sua proteção deve ser entendida como instrumento de guarda do bem jurídico mediato, a saber a Administração Pública. A violação da competitividade, portanto, é o meio pelo qual se atinge o bom funcionamento e a lisura da gestão pública.

Embora não haja previsão da modalidade culposa, a configuração do crime de fraude à licitação demanda a demonstração de um elemento subjetivo especial do tipo, além do dolo. Trata-se de uma tendência interna transcendente que propõe que não basta que o agente queira fraudar o certame (dolo). Além, é indispensável que ele atue direcionado a obter vantagem, ainda que não a alcance.

O Superior Tribunal de Justiça alinha-se a essa visão doutrinária. Em acórdão emblemático proferido em crime cometido no contexto da Operação Lava Jato, o Tribunal da Cidadania, classificou o crime de fraude ao caráter competitivo das licitações como um delito de intenção ou de tendência interna transcendente. Naquela ocasião, o STJ firmou o entendimento de que, por ser um crime formal, a sua consumação ocorre com o simples ajuste fraudulento. A obtenção de qualquer resultado posterior, como a adjudicação do contrato ou a vantagem econômica, foi considerada um mero exaurimento do crime, irrelevante para sua configuração (STJ, REsp 1.774.165/PR, 2020). Essa decisão consolida, portanto, que o elemento crucial para a tipificação é a finalidade do agente (o dolo específico), a despeito de ausência de resultado material.

Nesse ponto, Gambogi (2024) pondera a complexidade em classificar a conduta de fraudar o caráter competitivo do certame como crime, ilícito administrativo, ou ambos. O autor sugere que um passo inicial para dirimir essa questão reside na compreensão dos limites e interseções entre o Direito Penal e o Administrativo Sancionador. Dada a natureza fragmentária e subsidiária do Direito Penal, que atua como *ultima ratio*, em um sistema jurídico coerente e racional, o ilícito penal deve necessariamente vir acompanhado da demonstração do dolo específico de fraudar o certame.

No que tange à autoria, este é um delito comum, podendo ser praticado por qualquer pessoa, seja um particular ou um servidor público. Conforme Masson (2024, p. 804), quando

há colaboração entre os agentes para o mesmo fim criminoso, todos incorrem na mesma infração penal, pois o art. 29, caput, do Código Penal consagra a teoria monista para o concurso de agentes.

Quanto à vítima, tem-se o Estado, representado pelo ente público responsável pelo processo licitatório e os concorrentes eventualmente prejudicados.

Tratando de consumação, tradicionalmente afirma-se que o crime de frustração ao caráter competitivo da licitação (art. 337-F do Código Penal) é classificado como crime formal, conforme verbete sumular 645 do STJ, segundo a qual: “O crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem”.

Assim, entende-se que o crime resta consumado com a prática do ato que frustra ou fraudula a competitividade do certame, sendo irrelevante a concretização do dano ao erário ou a efetiva adjudicação do objeto licitado ao agente infrator. Ainda que, eventualmente, a licitação venha a ser anulada, ainda sim essa circunstância não tem a propriedade de afastar o cometimento do crime.

Essa concepção foi reforçada por autores como Masson (2024, p. 805), para quem o eventual prejuízo aos cofres públicos deve ser tratado como exaurimento do delito, com reflexos na dosimetria da pena, nos termos do art. 59 do Código Penal.

Complementarmente, Souza (2023, p. 429) admite a tentativa quando o agente emprega expediente idôneo para fraudar o certame, mas não logra frustrar a competitividade por circunstâncias alheias à sua vontade, devendo-se observar, ainda, os limites do art. 17 do CP quanto ao crime impossível. Segundo o Autor, a punibilidade da tentativa, contudo, depende da aptidão do meio empregado para lesar o certame. Se o estratagema for absolutamente ineficaz para atingir tal fim, a conduta se amoldará à figura do crime impossível (art. 17, CP), tornando-se atípica.

Aprofundando um pouco mais o debate, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa promovida pela Lei nº 14.230/2021 gerou uma situação intrigante que alimenta discussões de política criminal. Embora as esferas cível e penal sejam independentes, a nova LIA passou a exigir dolo específico e dano efetivo ao patrimônio público para que um ato seja considerado ímprobo. Essa nova exigência, contudo, ficou restrita à esfera da improbidade. Como o tipo penal de fraude à licitação não foi alterado e continua sendo um crime formal (que não exige resultado danoso), criou-se uma situação assimétrica: uma conduta pode não ser considerada improbidade por ausência de dano, mas ainda assim ser punível como crime.

Gambogi (2024) questiona a racionalidade de um sistema que exige prova de dano ao erário na esfera administrativa, mas permite condenação penal por fraude competitiva sem

apuração concreta de lesividade. Para ele, isso compromete o princípio da lesividade e a subsidiariedade penal, arriscando uma punição simbólica. Em uma visão distinta, Masson (2024, p. 805) trata a lesão patrimonial como exaurimento do delito, com reflexos na aplicação da pena em sua dosimetria (art. 59, CP), mas não para a tipicidade.

Após a análise dos elementos estruturantes do crime de frustração ao caráter competitivo da licitação, impõe-se, por fim, examinar como esses aspectos vêm sendo interpretados e aplicados pela jurisprudência. Isso porque, os precedentes do STJ são cruciais para a aplicação deste tipo penal. Ao dirimir controvérsias sobre a matéria, a Corte estabelece parâmetros objetivos que guiam tanto as decisões judiciais futuras quanto a fiscalização exercida pelos órgãos de controle.

Na visão do Superior Tribunal de Justiça, a decisão do legislador em manter a tipificação desses delitos baseia-se na sua alta reprovabilidade e no dano que provocam. Essa perspectiva se alinha ao princípio da *ultima ratio*, que reserva a tutela penal apenas para as ofensas mais graves ao ordenamento jurídico. (AgInt no REsp n. 2.173.021/BA, DJEN de 24/2/2025).

Para a Corte, a comprovação de prejuízo aos cofres públicos ou a percepção de vantagem indevida pelo agente são irrelevantes para a consumação do crime de fraude à licitação. Tal entendimento, consolidado no verbete sumular 645 do STJ, decorre de sua natureza formal, que se contenta com a mera supressão da competitividade do procedimento. (AgRg no REsp n. 1.768.279/RS, DJEN de 23/12/2024).

A vantagem a que a norma se refere materializa-se na própria adjudicação do contrato ao agente. Essa consecução é fruto da utilização de expedientes fraudulentos ou de manipulação dolosa, cujo objetivo precípuo é esvaziar o caráter competitivo do procedimento licitatório. (AgRg no REsp n. 2.069.142/RO, DJe de 30/8/2023).

E mais: não é necessário, sequer, que haja frustração ou fraude que comprometa a eficácia total da licitação, de modo que o conluio entre os réus já se mostrou suficiente para caracterizar o ilícito (AgRg no AREsp n. 2.347.453/MS, DJe de 15/8/2023).

Em um julgado relevante, a Corte estabeleceu que a configuração do delito pressupõe a existência de um procedimento licitatório formalmente instaurado. Por conseguinte, atos meramente preparatórios que antecedem o certame são considerados atípicos. Isso significa que um acordo prévio entre concorrentes, anterior à abertura da licitação, não constitui o crime, pois a competitividade a ser violada ainda não existe (AREsp n. 2.664.823/RN, relatora Ministra Daniela Teixeira, DJEN de 6/1/2025.)

Contudo, essa premissa é questionável sob a ótica da teoria da tentativa. Ao estipular que a punibilidade começa com a licitação, o Tribunal delimita o "início da execução" do crime. A objeção a esse critério é que um acordo prévio e formalizado entre concorrentes já poderia ser visto como um passo executório apto e direto para minar a futura competição. Afinal, se tal conluio falhasse por motivos alheios à vontade dos agentes após o início do certame, a imputação por tentativa seria a dedução natural.

Naturalmente, o tipo exige demonstração de dolo específico, ou seja, o desejo direcionado a obtenção de vantagem decorrente da adjudicação (AREsp n. 2.546.596/PI, DJEN de 6/12/2024.)

E mais: a condenação do acusado pelo crime de fraude à licitação requer a comprovação inequívoca de sua adesão dolosa ao conluio para frustrar a competitividade. A mera atuação como pregoeiro em um certame viciado por outros agentes é insuficiente, por si só, para se inferir sua participação no pacto criminoso (AgRg no REsp n. 2.101.913/PB, DJe de 30/9/2024.)

Debruçando-se sobre formas pelas quais se revela o crime em estudo, a inserção de cláusulas desarrazoadas em um edital, que limitam a participação e direcionam a vitória a uma empresa predeterminada, caracteriza, segundo o entendimento do STJ, a prática de frustrar a competitividade do certame (AgRg no AREsp n. 2.586.512/PR, DJe de 6/11/2024.)

Em outra ocasião, o Tribunal da Cidadania assentou não ser aplicável o princípio da consunção entre os crimes de fraude à licitação e peculato, pois as condutas protegem bens jurídicos distintos e evidenciam desígnios autônomos (AgRg nos EDcl no REsp n. 2.103.506/RN, DJe de 30/10/2024.) e nem fraude à licitação e o delito previsto no art. 1º, I do Decreto-Lei n. 201/1967 (AgRg no REsp n. 2.009.323/PB, DJe de 11/4/2024.)

O Superior Tribunal de Justiça demonstra um critério rigoroso na fixação da pena para este crime, exasperando a pena-base quando a conduta revela maior reprovabilidade. Essa maior gravidade é aferida, por exemplo, pela posição ocupada pelo agente, sendo legítimo o aumento para Prefeitos (AgRg no REsp n. 2.101.149/PR) e presidentes de comissão de licitação (HC n. 791.556/SE). Outro fator que justifica a pena mais severa é a natureza do objeto contratado, como em licitações da área da saúde (AgRg nos EDcl no REsp n. 1.902.199/RS), onde a lesividade social é acentuada.

Aliás, para a Corte da Cidadania, a aplicação da agravante por violação de dever funcional (art. 61, II, g, CP) ao crime de fraude à licitação não configura *bis in idem*. O fundamento para essa decisão é que a quebra do dever inerente ao cargo não é um elemento

intrínseco do tipo penal do art. 90 da antiga Lei de Licitações (AgRg no AREsp n. 2.444.810/SC, DJe de 7/3/2024.)

Quanto à prescrição, o STJ tem adotado uma postura pragmática, fixando como termo inicial da contagem do prazo a data da assinatura do contrato administrativo (AgRg no HC n. 925.495/MG, 2024). Nesse sentido, o Ministro Antonio Saldanha Palheiro, no julgamento do AgRg nos EDcl no REsp 2.139.686/RJ (DJe 16/06/2025), afirmou que a contagem do prazo prescricional se inicia com a assinatura do contrato administrativo. Essa posição adota um critério que confere maior segurança jurídica ao eleger um marco temporal público e de fácil comprovação, além de, na prática, estender o lapso para a persecução estatal.

Contudo, essa orientação jurisprudencial pode ser alvo de críticas por sua aparente dissonância com a teoria do delito. Dogmaticamente, o crime de fraude à licitação é classificado como formal, consumando-se no exato instante em que o autor emprega o expediente fraudulento para frustrar a competitividade. A assinatura do contrato, sob essa ótica, representaria o mero exaurimento do crime (a obtenção da vantagem almejada), não tendo relevância para a definição do momento consumativo. Por conseguinte, a observância estrita do art. 111, I, do Código Penal⁸, estabeleceria o termo inicial da prescrição na data da fraude, e não na da contratação subsequente.

Corroborando essa visão, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgRg no HC 643.802/SE (DJe 28/06/2023), estabeleceu que, dada a natureza formal do crime, o marco inicial da prescrição é a data do conluio destinado a fraudar o certame.

Fica evidente, portanto, que ainda não há consenso sobre o tema, refletindo um dilema: optar pela precisão dogmática, com o risco de maior incidência da prescrição, ou por uma solução pragmática que, embora menos técnica, visa garantir maior efetividade na repressão a esses delitos.

3.6 Impactos na Governança e *Compliance*

A complexa arquitetura do tipo penal previsto no art. 337-F do CP, com suas controvérsias e elevado rigor sancionatório, evidencia os limites da resposta puramente repressiva do Estado. É nesse ponto que a pesquisa deve transcender a esfera penal para

⁸ Art. 111 - A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, começa a correr: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984): I - do dia em que o crime se consumou; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

investigar os mecanismos preventivos que atacam a raiz do problema, o que nos conduz ao papel estratégico da governança e do *compliance*.

A criminalização da frustração da competitividade licitatória não deve se limitar a estabelecer punições. Para além, ela deve projetar consequências normativas que repercutam diretamente na gestão pública e na cultura organizacional das empresas contratantes. Dito de outra forma, a repressão penal aos desvios no processo licitatório deve caminhar lado a lado com mecanismos preventivos capazes de construir um ambiente institucional ético, transparente e eficiente.

Diante desse cenário de riscos, os programas de governança e *compliance* assumem um papel estratégico fundamental. Como destacam Vieira-Machado e Marin (2023), a função do *compliance* vai além da mera criação de um código de conduta; ele é, na verdade, um sistema dinâmico de autorregulação corporativa. Seu objetivo é fortalecer uma cultura de ética e integridade, antecipando riscos penais para mitigar a ocorrência de delitos econômicos, incluindo especificamente o crime de frustração do caráter competitivo da licitação.

O Direito Penal Econômico, como salientam os autores, reconhece a dificuldade para coibir práticas ilícitas enraizadas em dinâmicas empresariais complexas. Assim, o *compliance* surge como verdadeiro “aliado estratégico” na construção de boas práticas de governança, promovendo uma reestruturação ética no ambiente institucional.

Essa lógica é particularmente relevante quando se observa que muitas fraudes decorrem da quebra do chamado “nós-ético” no seio das organizações. Conforme explica a Teoria da Associação Diferencial de Edwin Sutherland, o comportamento criminoso não é patológico, mas aprendido. Como aponta Souza (2020, p. 53), ao analisar a obra de Sutherland, o indivíduo se engaja na conduta ilícita quando, em seu ambiente de interação, o peso das definições favoráveis à violação da lei excede o peso das definições desfavoráveis. É precisamente nesse ponto que os programas de *compliance* atuam, buscando fortalecer a cultura de integridade para reverter essa balança e reforçar as definições contrárias à fraude.

Logo, ao se discutir os impactos do art. 337-F, CP no plano prático, é indispensável destacar que sua efetividade punitiva dependerá, em grande medida, da capacidade da Administração Pública e das empresas contratadas em adotarem mecanismos internos de prevenção e controle.

O endurecimento das penas previsto no crime em comento aponta para uma tendência contemporânea de repressão à corrupção, mas levanta questionamentos sobre sua real efetividade na prevenção de fraudes licitatórias. A experiência sugere que, isoladamente, o aumento das sanções não é suficiente para mitigar condutas fraudulentas.

Com o intuito de que a normal penal atinja seu propósito preventivo, é imprescindível que seja acompanhada de políticas públicas de *compliance* e integridade, tanto na esfera pública quanto na privada. Assim, a aplicação prática do Art. 337-F, CP deve ser cuidadosamente monitorada para evitar excessos punitivistas.

A análise do Art. 337-F, CP, não pode ser dissociada do ecossistema de governança instituído pela Lei nº 14.133/2021. A norma penal, ao mesmo tempo que endurece a resposta estatal, opera como um catalisador para a cultura de *compliance*, impulsionando entes públicos e privados a adotarem salvaguardas preventivas.

Por fim, a aplicação prática do Art. 337-F do CP demanda uma interpretação criteriosa e uniforme pela comunidade jurídica, de modo a assegurar a segurança jurídica e a proporcionalidade das penas. Nesse processo, o papel da jurisprudência torna-se central, pois é através de suas decisões que o entendimento sobre o dispositivo será consolidado. Questões complexas, como o não reconhecimento do princípio da insignificância e a forma de avaliar a culpabilidade de um agente em virtude de programas de *compliance*, dependerão da orientação firmada pelos tribunais superiores.

O novo tipo penal, portanto, exerce uma dupla função. Sua primeira e mais óbvia função é a repressiva, ao punir as fraudes no caráter competitivo das licitações. A segunda, mais sutil e estratégica, é a indutora: a lei incentiva o fortalecimento da governança e dos mecanismos de prevenção à corrupção. O desafio contemporâneo é justamente potencializar essa segunda função, indo além da mera penalização para construir um ambiente onde o *compliance* não seja um acessório, mas o protagonista na edificação de uma Administração Pública íntegra e eficiente.

No próximo capítulo, será aprofundado o papel das ferramentas de *compliance* na prevenção de fraudes licitatórias, com ênfase no crime de frustração ao caráter competitivo das licitações. Serão abordados os programas de integridade, o modelo das três linhas de defesa e outras medidas voltadas para o fortalecimento da transparência e do controle interno, essenciais para a promoção de uma governança íntegra e eficaz.

4. GOVERNANÇA E *COMPLIANCE*: INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO ÀS FRAUDES AO CARÁTER COMPETITIVO DAS LICITAÇÕES

A integridade nas licitações não se assegura apenas com o aprimoramento de sanções. Conforme discutido no capítulo anterior, as fraudes ao caráter competitivo das licitações são sintomas de vulnerabilidades estruturais que demandam ações aprofundadas e proativas. A resposta penal, materializada no art. 337-F do Código Penal, embora necessária, representa a *ultima ratio* do Estado, atuando quando a falha preventiva já se consolidou.

Diante desse diagnóstico, este capítulo desloca a atenção da consequência repressiva para a raiz do problema, investigando a eficácia dos meios de prevenção. A governança no setor público, com seus fundamentos de liderança e controle, e o *compliance*, com seus programas de integridade, são aqui explorados como estratégias para um ecossistema íntegro. Assim, busca-se responder: de que maneira a Governança e o *compliance* podem blindar os certames contra as suas vulnerabilidades? E como o arcabouço normativo - da Lei nº 14.133/2021 ao Decreto nº 9.203/2017 - instrumentaliza uma prevenção eficaz, capaz de mitigar desde irregularidades administrativas até a consumação do ilícito penal?

A efetividade dos marcos legais depende de mais do que sua simples existência. Além, ela pressupõe a integração de planejamento estratégico, capacitação dos agentes e responsabilização efetiva. Conclui-se, portanto, que a integridade não nasce de boas leis, mas de uma cultura institucional que as transforma em prática cotidiana, guiada por valores éticos e pelo compromisso com o interesse público.

4.1. Papel da Governança e do *Compliance* na Prevenção de Fraudes Licitatórias

Com seu profundo impacto nas esferas econômica, social e política, a corrupção desestabiliza instituições, corrói a ética e desvirtua a ação de governos e entidades, configurando-se como um grave problema social. Em resposta a essa ameaça, há uma crescente articulação internacional entre países e ONGs para desenvolver estratégias de combate e prevenção, com os programas de *compliance* anticorrupção emergindo como uma solução central (Saddy; Oliveira Filho, 2022).

De forma ilustrativa, Regina Souza e Maciel-Lima (2018) comparam o *compliance* na Administração Pública à atuação de um médico a fazer um exame a fim de detectar alguma

enfermidade no paciente que seria a administração pública, para diagnosticar possíveis enfermidades, e, a partir disso, aplicar o tratamento adequado, na dosagem correta, bloqueando a administração pública contra o vírus das fraudes, das irregularidades, dos desvios e dos atos ilícitos e da má administração que compõe o quadro da corrupção.

Reconhece-se, assim, o potencial transformador dos programas de integridade para a realidade institucional. Contudo, a superação dos problemas organizacionais transcende a mera normatividade jurídica, pois fatores extrajurídicos exercem influência significativa. A norma, isoladamente, não soluciona tais questões de forma plena. Ignorar essa limitação, acarreta o risco de implantar programas de integridade meramente formais, desprovidos de efetividade prática e incapazes de promover a mudança cultural necessária (Viol, 2021).

Mendes e Carvalho (2017), ao tratarem da eficácia do *compliance*, recorrem a orientações constantes do Guia de Programas de *compliance* do CADE para alertar sobre o risco de se adotarem modelos meramente formais. Segundo os autores, estruturas criadas apenas para gerar aparência de integridade, sejam elas simplificadas ou excessivamente sofisticadas, comprometem a credibilidade institucional e falham em cumprir a função de prevenção e controle da corrupção.

Jannis (2018) oferece uma observação pertinente ao destacar que o *compliance* não se prende a uma função reativa, destinada a corrigir desvios já ocorridos. Pelo contrário, configura-se como uma engrenagem de ações proativas, estruturadas para antecipar e prevenir irregularidades, o que ressoa diretamente com a abordagem central deste trabalho, que enfatiza a prevenção como elemento essencial para a integridade na gestão pública.

O Decreto n. 9.203/17 universalizou a exigência de programas de integridade, determinando sua implementação em toda a administração direta, autárquica e fundacional. Segundo a norma, o propósito desses programas é criar uma estrutura institucional capaz de atuar em todo o ciclo do combate à corrupção: desde a antecipação de fraudes até sua reparação, passando pela identificação e sanção dos responsáveis (Brasil, 2017)

O papel da governança deve ser constantemente lembrado diante das variadas situações que surgem na rotina do setor público. Para isso, é essencial retomar, como norte, o conceito normativo de programa de integridade. Nos termos do artigo 56 do Decreto nº 11.129/2022, o programa é definido como o “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes” (Brasil, 2022).

Para o Decreto, prevenir, detectar e sanear desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública figuram como seus principais objetivos, além

do fomentar à manutenção de uma cultura de integridade no ambiente organizacional (Artigo 56, incisos I e II).

O movimento global pela integridade nas compras governamentais, segundo Saddy e Oliveira Filho (2022) foi fortalecido em 2015, com o estabelecimento dos princípios do G20 para licitações públicas. Os autores destacam que essas diretrizes passaram a nortear as políticas nacionais, reforçam a necessidade de se construir uma cultura de integridade no país. Tal cultura é crucial tanto para se adequar a essa agenda internacional quanto para enfrentar a corrupção endêmica nos contratos com a Administração.

A Lei nº 14.133/2021 inovou ao impor, em seu art. 11, parágrafo único, que os processos de contratação estejam vinculados a uma estrutura de governança. Na prática, isso exige a adoção de mecanismos como a gestão de riscos e os controles internos para garantir um ciclo contínuo de avaliação, direcionamento e monitoramento. O objetivo é criar um ecossistema de contratações mais íntegro, que opere em sintonia com o planejamento estratégico da instituição.

Nessa linha, Brites (2022) destaca que a boa governança não se limita à mera representatividade, exigindo que o setor público seja sensíveis às demandas da população. Para alcançar tal responsividade, as ferramentas de *compliance* se mostram relevantes, pois viabilizam o gerenciamento governamental dos entes administrativos ao impulsionar o desenvolvimento de estratégias de crescimento formuladas e documentadas.

Como resultado desse pacto, foi editado o Decreto nº 10.531/2020, que instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (EFD 2020-2031). O documento está estruturado em cinco eixos: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social. Além disso ainda apresenta, para cada um deles, diretrizes, desafios, orientações, metas-alvo e índices-chave de monitoramento.

Do ponto de vista institucional, a otimização da gestão estatal foi definida como um objetivo central. Essa diretriz visa, primariamente, aprimorar os serviços prestados à população e a fomentar um clima de negócios mais favorável, tendo como fim último resguardar a soberania e os interesses nacionais.

A Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) 2020-2031 reflete o reconhecimento da governança como um compromisso de Estado. Seu item 2.3.1, por exemplo, estabelece como metas “identificar e difundir boas práticas de governança de programas e instituições públicas, bem como aprimorar os mecanismos de transparência, prestação de contas, gestão de integridade, riscos e controles internos, além de participação e controle social”.

4.2 A Aplicação do Modelo das Três Linhas na Governança das Licitações

O monitoramento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Índice de Efetividade da Governança (iESGo), expõe uma falha sistêmica na gestão de contratações: a dissociação entre o planejamento e o orçamento. De acordo com a Corte (TCU, 2024), essa desconexão é tão grave que apenas 20% dos órgãos federais conseguem estruturar um planejamento anual de aquisições. Tal cenário esvazia a eficácia do Plano de Contratação Anual, que, para funcionar, exige essa integração como premissa básica.

Esse mesmo diagnóstico se estende à integridade, pois o relatório do TCU (2024) revelou um cenário igualmente alarmante: 44% das entidades públicas ainda demonstram um nível de maturidade incipiente na internalização de medidas preventivas contra fraudes, corrupção e condutas antiéticas nos processos de contratação.

Além dos problemas de planejamento e integridade, a ineficiência operacional agrava o cenário. O TCU (2024, p. 74) identifica a causa dessa ineficiência na compartimentação dos processos: mais de 55% das organizações conduzem de forma isolada todas as etapas das contratações. Essa abordagem resulta em um ciclo vicioso de desperdício de recursos, perda de economias de escala e perpetuação de falhas.

O Tribunal de Contas da União (2024) destaca, ainda, que a alta criticidade das contratações públicas resulta da confluência de três fatores: a magnitude financeira envolvida, o seu papel como instrumento de políticas públicas e, frequentemente, a complexidade operacional. Essa já desafiadora combinação é agravada por uma deficiência estrutural consubstanciada na capacitação insuficiente da equipe e sobrecarga de trabalho.

Este quadro evidencia a urgência de soluções que promovam uma cultura de interesse público e reduzam as fragilidades dos processos contratuais, suscetíveis à corrupção. Essencialmente, o início dessa transformação é o estabelecimento claro, tanto interna quanto externamente, dos valores e padrões éticos para os agentes responsáveis pelas licitações, assim como de rotinas robustas para prevenir desvios de integridade.

A premissa é definir com clareza as atribuições de controle em cada etapa do processo licitatório. Essa estrutura permite que, por meio de uma vigilância focada nas vulnerabilidades, os riscos sejam identificados e mitigados em todos os seus níveis.

Para ajudar nessa equação em que se traduz o desafio da organização, destaca-se o modelo das Três Linhas de Defesa, amplamente referenciado por organismos internacionais, como o *Institute of Internal Auditors* (IIA), o qual vem sendo progressivamente incorporado ao

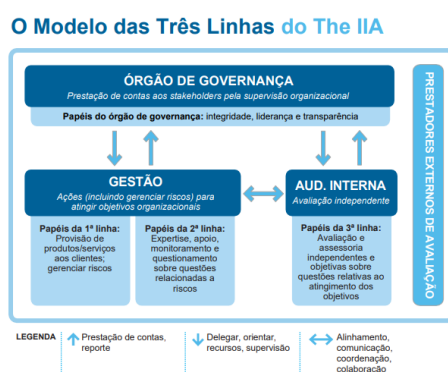
contexto da Administração Pública como arcabouço teórico e prático indispensável à promoção da integridade institucional e à adoção de boas práticas de governança.

A função do Modelo das Três Linhas, conforme o *Institute of Internal Auditors - IIA* (2020), é precisamente fornecer às organizações as estruturas e os processos eficazes de que necessitam. Essa estrutura bem definida é o que permite o cumprimento das metas, ao mesmo tempo que sustenta uma governança robusta e uma gestão de riscos sólida.

O modelo das Três Linhas, conforme explicam André Teodósio e Dias Maragno (2022), segmenta a estrutura de governança em três grupos com papéis distintos. O sucesso dessa abordagem reside em garantir uma articulação precisa entre eles, o que permite uma cobertura completa dos riscos, sem lacunas ou sobreposições. Para compreender como essa coordenação é estruturada, é necessário detalhar as funções de cada linha.

A arquitetura do modelo ilustrada no quadro abaixo se baseia na distribuição de papéis. A execução direta dos controles internos cabe às áreas operacionais e gerenciais (primeira linha). A supervisão dessas atividades e o monitoramento de riscos e conformidade são de responsabilidade da segunda linha, que ainda se reporta à gestão. Por fim, a avaliação independente da eficácia de todo o sistema de governança, riscos e controles é a função da auditoria interna (terceira linha).

Figura 3 – Modelo de Três Linhas do THE IIA



Fonte: IIA, 2020, p. 13.

Iniciando a estrutura, formam a primeira linha de defesa os executores diretos das atividades operacionais e implementadores dos controles internos iniciais. Suas responsabilidades incluem identificar, tratar e analisar os riscos processuais, além de aplicar os mecanismos de controle estabelecidos para mitigá-los. Esta linha também é crucial na disseminação da cultura de gestão de riscos, ligando-se diretamente à liderança das iniciativas

viabilizando o levantamento e distribuição dos recursos indispensáveis para os alvos estratégicos definidos pela cúpula administrativa (IIA, 2020).

A principal atribuição da segunda linha é exercer uma supervisão técnica sobre a primeira, assegurando que as operações estejam alinhadas às políticas e aos objetivos institucionais, como destacam Alves, Queiroz e Nunes (2023). Para os autores, essa função, que abrange áreas como *compliance* e gestão de riscos, monitora a aplicação das ferramentas de controle e, embora subordinada à gestão, opera com o grau de independência necessário para um monitoramento eficaz, conforme o modelo do IIA.

A função de asseguarção independente é a essência da terceira linha, desempenhada pela Auditoria Interna. Seu propósito, segundo Teodósio da Silva e Dias Maragno (2022), é fornecer à alta gestão e ao conselho uma avaliação imparcial sobre a eficácia da governança, da gestão de riscos e dos controles. Para isso, como explicam os autores, a auditoria investiga os processos, aponta as debilidades de controle e avalia a solidez geral do ambiente, sendo sua autonomia para reportar as conclusões um pilar fundamental do modelo.

Embora o modelo clássico tenha servido de inspiração, a Lei n. 14.133/2021 não o adotou integralmente. Conforme observam Gomes, Coev e Morong (2023), o arranjo de defesa instituído pela nova lei representa uma adaptação da estrutura original às particularidades da administração pública brasileira. A redação do art. 169 evidencia essa customização ao relacionar a gestão de riscos aos agentes e ao controle interno:

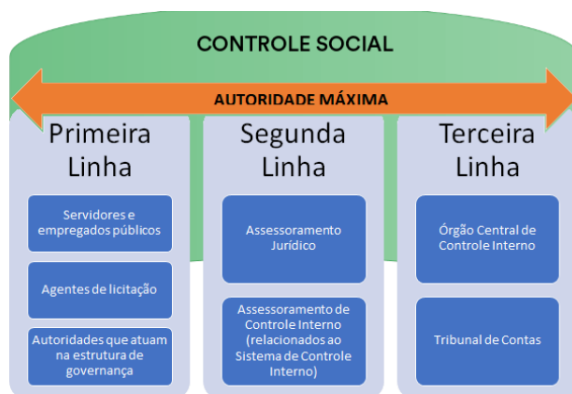
Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. (Brasil, 2021).

Figura 4 – Modelo Três Linhas na Lei n. 14.133/21



Fonte: GOMES, Michael Hellison Jantorpe; COEV, Luana Lopes; MORONG, Fábio Ferreira. 2023, p. 22.

A escolha do legislador por um controle que envolve múltiplas instituições reflete a premissa, apontada por Pereira (2024), de que a diversidade de conhecimentos é essencial para a eficácia na gestão de riscos. A dependência de um único campo, como o jurídico, resultaria em uma fiscalização mais frágil.

A adaptação do modelo das três linhas pela nova Lei de Licitações revela divergências conceituais importantes em relação ao referencial do IIA. Conforme apontam Neto et al. (2022), a primeira delas é a inclusão das autoridades de governança na primeira linha. Essa escolha contraria a lógica do modelo original, que as posiciona como destinatárias das informações de controle, e não como parte da estrutura de defesa. A segunda divergência notável é a inserção de órgãos de controle externo, como os tribunais de contas, na terceira linha, uma função que o modelo do IIA reserva à auditoria interna.

A primeira linha de defesa, conforme o art. 169, I, da Lei nº 14.133/2021, concentra-se no nível operacional do processo. Ela é composta pelos agentes que executam diretamente a contratação, como servidores, pregoeiros e até mesmo as autoridades da governança. Por estarem na linha de frente, a eles recai a responsabilidade imediata de identificar, controlar e mitigar os riscos. Nesse sentido, Neves e Gama (2023) destacam que seu papel é o de criar, aplicar e revisar continuamente as rotinas de controle para garantir a integridade e a eficiência do certame.

De acordo com o TCU (2018), a segunda linha de defesa assume um papel estratégico na coordenação da gestão de riscos em toda a organização. Sua função não é executar o controle diretamente, mas sim capacitar e orientar os gestores do primeiro vértice, fornecendo-lhes as metodologias e ferramentas necessárias para a identificação e avaliação de riscos. Além disso, compete a essa linha distribuir responsabilidades, monitorar o progresso das

ações e reportar os resultados à alta administração, garantindo assim que as práticas de controle estejam alinhadas aos objetivos estratégicos da instituição.

A terceira linha de defesa, composta pelo órgão central de controle interno e pelo Tribunal de Contas, tem como missão principal a asseguarção independente. Seu papel é avaliar de forma autônoma se os sistemas de controle e gestão de riscos da organização são, de fato, apropriados e funcionam como deveriam.

A concepção dessa linha é, segundo Neves e Gama (2023), o ponto de maior dissonância entre a nova Lei de Licitações e o modelo do IIA. A lei brasileira insere os Tribunais de Contas nessa função, mas seu papel vai muito além de uma simples auditoria independente. Sendo órgãos de fiscalização com poderes próprios, sua atuação não é subsidiária, ou seja, não depende da ação prévia das outras linhas, o que representa uma reinterpretação fundamental do referencial teórico.

Apesar das suas particularidades em relação ao modelo teórico, a estrutura de defesa da nova Lei de Licitações estabelece um desenho de controle mais robusto. Ao criar uma rede de responsabilidades interdependentes que envolve desde os executores até o controle externo, a lei aumenta a probabilidade de detecção precoce de desvios e fomenta uma cultura de vigilância e melhoria contínua, tornando-se um mecanismo mais eficaz para coibir práticas como conluio, sobrepreço e direcionamento de contratos.

De uma maneira prática, trazendo ao lume à discussão das vulnerabilidades apontadas no capítulo anterior, para mitigar os riscos de um provável direcionamento do certame, os integrantes da primeira linha de defesa, desde a fase do estudo técnico preliminar devem adotar padrões rígidos de vigilância contra qualquer cláusula editalícia que crie restrições indevidas à competitividade. Ato contínuo, ainda na primeira linha, as autoridades superiores têm o dever de conferir se os critérios são justificados e não direcionados.

Na segunda linha de defesa, a assessoria jurídica elabora rigoroso parecer acerca da legalidade do edital, analisando se as cláusulas de habilitação guardam proporcionalidade e não restringem indevidamente à competição. Ainda, o controle interno representa reforço de peso a esse time que tem o poder de evitar que um edital maculado seja publicado.

Ultrapassadas essas linhas, o Tribunal de Contas pode ainda, atuando em verificação de denúncias, por exemplo, identificar esses vícios e recomendar sua anulação, além de responsabilizar os agentes das linhas anteriores que falharam.

Portanto, para um edital ser direcionado, o agente mal-intencionado precisaria não apenas da sua própria ação, mas do conluio ou da negligência de múltiplos atores em três níveis

diferentes de controle. A probabilidade de identificação e mitigação das vulnerabilidades aumentam sobremaneira.

Outro exemplo é a vigilância contra o conluio entre os licitantes. Os agentes que atuam na primeira linha de defesa devem ser treinados para identificar padrões suspeitos como propostas com erros idênticos, preços muito próximos, desistências estratégicas, rodízio de vencedores em licitações concorrentes ou licitantes que participam do certame sem condições de cumprir com o objeto do contrato tão somente com o intuito de dar à licitação um ar de competitividade. Os integrantes da segunda linha, por sua vez, usam ferramentas para cruzar informações estratégicas e assim emitir alerta de possível conluio entre os licitantes. Por fim, a terceira linha pode realizar auditorias mais profundas usando as informações geradas pelas linhas anteriores como ponto de partida.

Percebe-se, pois, que o modelo cria um sistema de vigilância contínua. O que escapa ao olhar da 1ª linha pode ser filtrado pelas lentes da 2ª, identificado um padrão sistêmico, pode ser desmantelado pela 3ª.

Nesse contexto, é importante compreender como as ferramentas de *compliance* colaboram para a prevenção de fraudes nos certames licitatórios. O próximo tópico, portanto, dedicará atenção especial à análise dessas ferramentas, com alvo na sua efetividade como instrumentos práticos de integridade, conformidade e controle na administração pública.

4.3 Ferramentas de *Compliance* na Administração Pública Direta

Segundo Brites (2022, p. 116), a eficácia do *compliance* público e da governança não é um resultado isolado, mas sim um produto da interação de múltiplos fatores. Estes podem ser agrupados em condições internas, como a capacidade administrativa da organização e a disponibilidade de tecnologias e informações para a tomada de decisão, e condições externas, como o nível de desenvolvimento socioeconômico do país e o ambiente em que a entidade opera.

O amadurecimento das práticas de *compliance* no setor público é impulsionado por um tripé normativo fundamental. A base é dada pelo Decreto nº 9.203/2017, que institui a política geral de governança e seus pilares (risco, controle, integridade). Complementarmente, o Decreto nº 11.129/2022 especifica os critérios para que um programa de integridade seja considerado eficaz. Por fim, a Lei nº 14.133/2021 aplica e consolida esses conceitos no sensível campo das contratações públicas.

Soma-se a esse arcabouço a Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses - LCI) e manuais técnicos como o Guia da Política de Governança Pública (Casa Civil, 2018), que oferecem diretrizes práticas de implementação e monitoramento.

À luz desse plano normativo, dentre as ferramentas de *compliance*, ganham destaque o comprometimento e apoio da alta administração, a criação de uma instância responsável pela integridade, dotada de autonomia e recursos para atuar com efetividade e o mapeamento e a gestão de riscos, etapa essencial para identificar vulnerabilidades nos processos licitatórios. Além disso, ainda são lembrados os códigos de conduta e políticas de integridade, que estabelecem padrões éticos claros para todos os agentes envolvidos.

Nesse contexto, a construção de uma cultura ética e responsável se apoia em um conjunto de ferramentas complementares. Aos pilares tradicionais, como a capacitação contínua de equipes, a *due diligence* de fornecedores e os canais de denúncia, somam-se, hoje, as soluções tecnológicas. A utilização de inteligência de dados, por exemplo, potencializa a capacidade de agir preventivamente ao permitir a identificação de padrões de risco.

Este panorama inicial apresenta as bases do modelo de *compliance* que será aprofundado nos próximos tópicos, quando serão analisadas, individualmente, as principais ferramentas e instrumentos aplicáveis à prevenção de fraudes à competitividade das licitações públicas, destacando não apenas seu funcionamento teórico, mas sua aplicação e obstáculos enfrentados para sua implementação.

4.3.1 O Pilar Fundamental: Comprometimento e Apoio da Alta administração *(Tone at the Top)*

O pilar central de um programa de integridade eficaz é o engajamento inequívoco da alta administração, que estabelece o tom ético para toda a organização. Na ausência desse comprometimento, as demais ferramentas correm o risco de se tornarem inócuas. O próprio Decreto nº 9.203/2017 (art. 19, I) consagra essa ideia, ao estipular que a conduta exemplar da liderança, para servir de modelo aos demais agentes, é um dos princípios basilares da governança pública

No que diz respeito à prevenção ao crime do art. 337-F do Código Penal, o papel da alta administração é ainda mais crítico. Trata-se de um delito que está diretamente ligado à violação do princípio da competitividade e que, frequentemente, envolve a participação de agentes públicos em cargos estratégicos. Nessa perspectiva, a alta gestão incorpora um tom

preventivo e proativa, intolerante a desvios, promovendo um ambiente organizacional em que práticas fraudulentas sejam desencorajadas.

Com esse propósito, Silva (2022) observa que a LCC atribui à alta administração o dever de assegurar a governança e o planejamento em todos os processos de contratação. Para cumprir essa determinação, é fundamental que a gestão zele pela execução correta da fase interna, pelo bom funcionamento dos mecanismos de controle e pela análise jurídica prévia dos procedimentos, que é de responsabilidade do seu corpo de assessores.

Nessa mesma linha de fortalecimento da integridade, o papel da alta administração é igualmente central na implementação de um Sistema de Gestão Antissuborno (SGA) eficiente, conforme as diretrizes da ISO 37001:2016. Melo (2022) ressalta que a alta administração deve assumir responsabilidade integral pela execução e conformidade do programa, demonstrando liderança inequívoca e comprometimento ético. O objetivo é assegurar que qualquer comportamento que atente contra a integridade das contratações seja mitigado desde os mais altos níveis decisórios.

O mesmo autor ressalta, ademais, que embora o *standard* ISO 37001 seja especificamente aplicável ao suborno, o sistema de gestão pode ser estendido para abranger outras práticas corruptas, como fraude, cartéis, condutas anticoncorrenciais ou lavagem de dinheiro, ampliando o escopo da proteção.

Não só, mas também é esperado que os gestores superiores liderem pelo exemplo (*tone at the top*), e participem ativamente na comunicação interna e externa das diretrizes éticas e dos alvos do programa de integridade. Essa postura de liderança fortalece a segurança de que necessitam os servidores e a sociedade, além de inibir práticas corruptas, posto demonstra vigilância quanto aos processos críticos, como é o caso das licitações.

O comprometimento da alta administração deve ir além do discurso institucional e se traduzir em atitudes concretas que reforcem a cultura de integridade no setor público. Como destacam Pironti e Zilioto (2022), trata-se de alinhar o "falar" e o "agir", substituindo a lógica do "faça o que eu digo, não faça o que eu faço" por uma coerência ética que se manifesta em todas as instâncias decisórias. Para os autores, essa coerência - *walk the talk* - implica não apenas a propagação ativa dos valores do *compliance*, mas também a destinação efetiva de recursos humanos, técnicos e financeiros, assegurando que os sistemas de integridade recebam o respaldo necessário para sua consolidação institucional.

Ao analisarem o art. 7º da LLC, Marques Silva e Santos Alves (2024) destacam que uma boa governança depende da correta distribuição de competências e responsabilidades. Nesse sentido, a lei determina que sejam criadas normas para regulamentar a atuação dos

agentes envolvidos no processo, definindo os requisitos para cada função. O objetivo é criar um ambiente mais seguro, prevenindo conflitos de interesse e irregularidades.

O alto risco de fraude e o severo impacto de suas consequências nos processos licitatórios exigem um comprometimento especial da alta administração. Desse modo, a adoção de medidas preventivas, com particular atenção ao *compliance* criminal, constitui um dever de diligência inerente à sua função.

Diferentemente do *compliance* convencional, que possui um escopo amplo abrangendo aspectos administrativos, civis e regulatórios, o Criminal *compliance* concentra-se especificamente na mitigação de riscos penais. Sua abordagem aprofunda a prevenção de crimes organizacionais e estruturais, revelando-se, assim, um instituto de prevenção criminal e controle social que opera antes da prática delitativa, em contraste com o direito penal tradicional, cuja atuação é eminentemente repressiva, ou seja, posterior ao delito (FORIGO, 2017, apud GUARAGNI et al., 2020).

Aplicando o conceito ao crime do artigo 337-F do Código Penal, observa-se que o criminal *compliance* exerce papel estratégico ao fomentar uma política criminal que não se restrinja à intervenção após a consumação dos fatos. Sua implementação demanda a estruturação de controles internos eficazes para identificar padrões suspeitos e indícios de fraude, antes que tais condutas se consolidem em práticas ilícitas.

Nesse sentido, Pereira (2020, p. 18) ressalta uma perspectiva realista: embora a adoção de um programa de *compliance* possa não erradicar completamente a ocorrência de ilícitos, espera-se que reduza sua incidência. Caso um fato criminoso venha a se concretizar, o programa deve então promover uma investigação interna na empresa, possibilitando a identificação probatória e a delimitação de responsabilidades por meio de auditorias. E, se a apuração interna se mostrar insuficiente ou ultrapassar suas competências, o material coletado deve ser encaminhado às autoridades públicas, contribuindo de forma determinante para a elucidação do ocorrido.

Aqui, dois fatores críticos merecem atenção especial: conflito de interesses e o fortalecimento de uma instância responsável pela integridade. O primeiro, quando não adequadamente prevenido e tratado, pode permitir que agentes públicos atuem em benefício próprio ou de terceiros com quem mantenham vínculos pessoais ou econômicos, comprometendo a lisura do processo competitivo.

4.3.1.1 A Prevenção de Conflitos de Interesse e o Monitoramento de Pessoas Expostas Politicamente (PEPs)

A Lei nº 12.813/2013, Lei de Conflito de Interesses (LCI), define essa situação como a convergência indevida entre interesses públicos e privados capaz de comprometer ou influenciar impropriamente a atuação do agente público. Segundo a norma, a prestação de serviços a indivíduos ou empresas com interesse em decisões do órgão ao qual o agente está vinculado, ou o uso indevido de informações privilegiadas obtidas em virtude do cargo, são algumas das situações objetivamente descritas como conflituosas.

A cultura de favorecimentos, que caracteriza o conflito de interesses, é um legado do modelo de gestão patrimonialista, como observa Alves (2023). Essa herança se revela sempre que um agente público utiliza sua posição para obter vantagens privadas, violando o princípio da impessoalidade e o interesse coletivo.

Cravo (2024) aponta a inovação da lei ao exigir a atenção a situações de conflito de interesses que possam surgir durante e após o exercício do cargo ou emprego, conforme a legislação pertinente. Tal redação visa fomentar uma atuação pública mais íntegra e ética, abrangendo não apenas a fase ativa do agente, mas também futuros envolvimento com processos licitatórios, consolidando o compromisso com a transparência e a retidão no setor público.

Nessa perspectiva, a eficaz prevenção de conflitos de interesses torna-se um pilar na mitigação do crime do art. 337-F do Código Penal. Identificar e coibir decisões influenciadas por interesses particulares é essencial para salvaguardar a isonomia e a competição leal, bases de todo certame. A negligência nesse controle, contudo, potencializa o risco de fraudes como direcionamento de editais, privilégios indevidos e formação de cartéis, condutas ligadas ao crime analisado.

Nos termos do art. 4º da LCI, é obrigação de todo agente público federal “agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses”. Esse risco é ainda mais sensível quando se trata da alta administração, cujas decisões estratégicas podem afetar diretamente a condução e o resultado de processos licitatórios.

Nesse contexto, uma das situações mais sensíveis é o recebimento de presentes. Mesmo um vínculo de amizade não legitima o recebimento de um presente por um agente público se o ofertante tiver interesse em uma de suas decisões. Esta é a interpretação central do Manual da CGU (2022) sobre a legislação de conflito de interesses. A proibição abrange qualquer vantagem oferecida por pessoas ou empresas que possam se beneficiar de um ato do agente, tornando o interesse do terceiro o fator determinante para a configuração do ilícito.

O artigo 18 do Decreto estabelece, contudo, o procedimento para situações em que a recusa imediata de um presente vedado não é viável. Nesses casos, o agente público deve entregar o item ao setor de patrimônio de seu órgão, que ficará responsável por decidir sobre sua destinação final.

A Tabela abaixo demonstra sistematicamente as situações que configuram conflitos de interesses no exercício do cargo ou emprego.

Tabela 2 – Condutas previstas na Lei n. 12.813/13

OBJETO	LEI 12.813/13
Resguardo de informações	Divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiros, obtida em razão das atividades exercidas (art. 5º, I)
Exercício de atividade que implique prestação de serviços	Exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe (art. 5º, II)
Exercício de atividade incompatível	Exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas (art. 5º, inciso III).
Atuação como Procurador/ Intermediário	Atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 5º, inciso IV).
Ato por interesse	Praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão (art. 5º, V)
Recebimento de presentes	Receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento (art. 5º, inciso VI).

Prestação de serviços	Prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado (art. 5º, VII)
-----------------------	---

Fonte: elaborado pelo Autor, 2025.

A gestão de conflitos de interesse torna-se especialmente crítica devido à forma como os cargos de alta administração são preenchidos. A nomeação para cargos em comissão, frequentemente baseada em critérios políticos e sem a exigência de vínculo permanente com o Estado, cria uma vulnerabilidade acentuada para a integridade dos processos decisórios, especialmente naqueles que envolvem licitações, notadamente em razão da influência estratégica que podem exercer. A sensibilidade da questão ressalta a necessidade de vigilância acentuada.

Para preservar a confiança nos processos licitatórios, o TCU (2024) enfatiza que os agentes públicos devem não só agir com imparcialidade, mas também demonstrá-la. Essa diretriz exige que as organizações adotem uma postura proativa, implementando controles internos robustos para prevenir e gerenciar situações de conflito de interesses.

Esses mecanismos de controle podem envolver, por exemplo, a criação de diretrizes precisas sobre o recebimento de presentes, refeições e viagens, o oferecimento de entretenimentos (como ingressos), favores de fornecedores (ex: empréstimos), o uso ilícito de informações privilegiadas, a prevenção ao nepotismo e a incompatibilidade de atividades profissionais ou privadas com as funções públicas (TCU, 2024).

Em quadro de riscos elaborado pelo TCU (2024) aponta-se a conexão da identificação pela alta administração das situações conflituosas e a incidência de fraudes ao caráter competitivo do certame.

Figura 5 – Quadro de Riscos

Riscos
Conflito de interesses não identificados e mal gerenciados, levando à recorrência de decisões tendenciosas (parciais) nos processos de contratações (a exemplos de relacionamentos entre sócios/administradores das empresas, existência de parentesco entre dirigentes das empresas com servidores), com consequentes favorecimentos de interesses privados em detrimento do interesse público e perda de confiança dos fornecedores honestos em participar de licitações públicas, por considerarem o processo licitatório inadequado.
Conflito de interesses não identificados e mal gerenciados, levando ao direcionamento da licitação e à contratação pela Administração de empresas pertencentes a parentes de dirigente da organização ou de agente público envolvido no processo licitatório, com consequente favorecimentos indevidos à contratada (p. ex., pagamentos antecipados ou por serviços não prestados).
Código de conduta da organização não abrange especificidades relacionadas às contratações públicas, agentes públicos que atuam no metaprocessos de contratação não possuem capacitação adequada em ética e integridade e/ou baixa apuração de indícios de irregularidades e de responsabilização dos atores, levando a ambiente propício à fraude e à corrupção, com consequente recorrência de atos de improbidade administrativa e/ou atos lesivos à Administração Pública, e danos à imagem, à reputação e à credibilidade da organização.

Fonte: Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 2024, p. 33.

E mais: limitar a gestão do conflito de interesse à mera assinatura de declarações formais é resumir-se a uma postura reativa e insuficiente. A governança íntegra exige uma transição para um modelo de vigilância proativa, por meio do qual sistemas de auditoria contínua e mecanismos institucionais robustos operem para detectar tempestivamente os riscos de favorecimento pessoal e de captura do interesse público, transformando o controle de um ato protocolar em um processo dinâmico.

Rabelo (2024) adverte que a ineficácia das medidas preventivas no âmbito dos conflitos de interesses, ao permitir a concretização desses riscos e eventuais danos, tende a levar a respostas sancionatórias. Tais respostas, além de custosas, muitas vezes não conseguem reparar plenamente os prejuízos infligidos à administração pública.

Nesse cenário já complexo, a presença de Pessoas Expostas Politicamente (PEPs) é uma agravante, posto que sua influência e conexões aumentam o risco de envolvimento em ilícitos. Isso torna mandatário que as políticas de prevenção à fraude desenvolvam e apliquem procedimentos de monitoramento especiais, voltados especificamente para as atividades desses agentes.

Segundo a Resolução COAF⁹ n. 40/2021, estão sujeitos à supervisão do Conselho de Atividades Financeiras e são consideradas pessoas expostas politicamente não apenas os detentores de cargos e mandatos da União, mas também Secretários estaduais e municipais e Prefeitos (artigo 1º, VII e VIII).

É crucial que o conceito de Pessoa Exposta Politicamente (PEP) não seja interpretado como uma rotulagem automática, que presuma a corrupção ou o envolvimento em lavagem de dinheiro por parte de agentes públicos. Na verdade, trata-se de uma classificação

⁹ COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

que reconhece: devido aos cargos que ocupam, esses indivíduos estão naturalmente mais expostos a situações de risco envolvendo ilícitos dessa natureza (CARVALHO, 2021).

Ressalte-se que o conceito abarca não apenas aqueles que ocupam ou ocuparam cargos públicos relevantes, mas também seus familiares próximos e pessoas do círculo íntimo, reconhecendo que a influência política pode se manifestar indiretamente, ampliando os riscos de corrupção e fraudes (artigo 2º, § 1º).

Para a prevenção do crime do art. 337-F do CP, o monitoramento de PEPs é estratégico, uma vez que a alta administração se encaixa perfeitamente nessa definição. O poder de seus membros para interferir em licitações naturalmente aumenta a exposição a riscos como conflitos de interesse e conluíus.

A exigência de diligência reforçada para PEPs, formalizada pela Resolução COAF n. 40/2021, estabelece um parâmetro de vigilância que deveria ser espelhado pela própria gestão pública. No entanto, existe um descompasso crítico entre a norma e a prática: em muitos entes, notadamente em pequenos municípios, quando existe, essa vigilância ainda ganha contornos de mero formalismo, onde os mecanismos de controle existem no papel, mas há falhas no monitoramento efetivo das movimentações patrimoniais e os vínculos potencialmente conflituosos da alta gestão.

A importância dessa reflexão busca lançar uma lupa sobre situações envolvendo PEPs, posto tratar-se de terreno fértil para a ocorrência de fraudes licitatórias, como aquelas tipificadas pelo art. 337-F, CP. O mapeamento permanente de riscos, associado à análise contínua de vínculos econômicos e familiares, deve ser uma prioridade da alta administração. Inevitavelmente, essa vigilância especializada sobre conflitos de interesse e PEPs demanda uma estrutura institucional dedicada e com autoridade para agir, o que leva ao debate acerca da criação e o fortalecimento da instância responsável pela integridade.

4.3.1.2 A Estruturação de uma Instância Responsável como Garantia de Efetividade do Programa de Integridade

Para que os controles internos superem a mera formalidade e gerem resultados concretos na prevenção de ilícitos, é crucial a existência de uma instância de integridade. A responsabilidade por criar e manter essa estrutura recai diretamente sobre a alta administração, conforme estabelece o art. 6º do Decreto nº 9.203/17, que lhe atribui o dever de implementar os mecanismos de governança.

Na visão de Schramm (2018), talvez a principal forma de demonstrar o comprometimento da alta administração da empresa com o programa de *compliance* seja o investimento de tempo, recurso e pessoal em uma instância específica destinada à aplicação e fiscalização do cumprimento das diretrizes estabelecidas.

O padrão de excelência para uma instância de integridade é, paradoxalmente, definido pelo que o próprio Estado exige do setor privado. O Decreto nº 11.129/2022, ao regulamentar a Lei Anticorrupção, estabelece que a “independência, estrutura e autoridade da instância interna” (art. 57, IX) é um parâmetro fundamental para avaliar o programa de *compliance* de uma empresa. Por uma questão de coerência, é razoável sustentar que a própria Administração Pública deve adotar, em sua estrutura interna, um padrão de rigor igual ou superior ao que exige dos particulares.

A mera criação de uma instância de integridade, entretanto, não garante, por si só, a eficácia dos controles. A efetividade real dessa estrutura está condicionada a dois pilares fundamentais: sua autonomia para atuar e a capacidade técnica de seus membros.

Quando essas unidades são compostas majoritariamente por servidores em cargos comissionados, sem a garantia da estabilidade, cria-se uma vulnerabilidade crítica: sua autonomia se torna frágil diante de pressões da própria alta administração ou de grupos políticos.

Uma instância de integridade sem independência real hesitará em questionar um edital com critérios restritivos que visam favorecer um licitante específico, especialmente se a ordem para o direcionamento vier de uma autoridade superior. Da mesma forma, um servidor comissionado, temendo a perda do cargo, pode ser coagido a ignorar *red flags* de conluio entre empresas ou a aprovar aditivos contratuais que caracterizam o "jogo de planilhas".

Essa vulnerabilidade impacta diretamente a prevenção ao crime do art. 337-F do Código Penal. Uma instância sem independência não terá força para barrar um edital direcionado, para investigar uma denúncia de conluio que envolva aliados políticos ou para questionar um superfaturamento em um contrato estratégico.

Sem essa vigilância estruturada, os esforços preventivos empreendidos pela alta administração tendem a se fragilizar, sobretudo diante das vulnerabilidades que marcam os setores mais estratégicos da administração pública.

4.3.1.3 O Compromisso em Ação: O Papel da Alta Administração na Mitigação das Fraudes

O comportamento da alta administração é o fator determinante para a cultura ética de qualquer organização, pois suas ações validam ou invalidam as políticas de integridade perante os colaboradores. No setor público, essa liderança exemplar assume um papel ainda mais crucial: é o principal antídoto contra o modelo de "legalidade dúplice", uma herança patrimonialista descrita por Bergamini (2021).

Para neutralizar o direcionamento do certame, por exemplo, uma liderança comprometida deve imprimir uma análise mais rigorosa aos critérios que tenham o condão de afetar a competitividade do certame, e as respectivas justificativas desde a fase de planejamento do edital (estudo técnico preliminar, termo de referência) até a homologação do certame, que não deve ser um procedimento meramente formal.

Diante do risco de conluio entre licitantes, a influência da liderança se manifesta na inspiração de uma cultura intolerante às fraudes. Assim o faz seja para os servidores da casa quanto para os eventuais interessados em participar de licitação junto ao órgão. Ademais, o apoio deve se traduzir em investimento em tecnologia e capacitação para que as equipes saibam identificar padrões suspeitos, como propostas combinadas ou rodízio de vencedores, e se sintam seguras para reportar tais suspeitas.

Por fim, em relação às fraudes de preço e execução, como o sobrepreço, o superfaturamento e o "jogo de planilhas", uma gestão efetivamente vigilante institui uma política inflexível de governança sobre aditivos e orçamentos, onde qualquer alteração contratual deve ser lastreada em justificativas técnicas e econômicas irrefutáveis. Essa supervisão direta frustra as manobras de manipulação financeira que buscam lesar o erário.

Dessa forma, esse comprometimento, ao estabelecer o padrão de conduta e vigilância para que as demais ferramentas possam operar efetivamente, torna-se vital para os programas de *compliance*, não apenas um simples ideal.

Ademais, a eficácia da prevenção de fraudes depende da capacidade da administração pública de antecipar cenários críticos e agir proativamente diante das ameaças que comprometem a integridade das licitações. Nesse sentido, o próximo tópico abordará o mapeamento e a gestão de riscos, essenciais para a estruturação das defesas contra práticas ilícitas no âmbito das contratações públicas.

4.3.2 Mapeamento e gestão de riscos

Embora o risco seja comumente associado à probabilidade de um evento indesejado, Ávila (2014) oferece uma definição mais abrangente. Ele o conceitua como

a incerteza sobre a concretização de um resultado esperado. Essa perspectiva é neutra, pois o desfecho pode ser tanto superior (positivo) quanto inferior (negativo) à expectativa inicial, ainda que a gestão de riscos se concentre frequentemente na prevenção dos desfechos prejudiciais.

Um dos instrumentos de apoio que aponta o caminho a ser trilhado na gestão de riscos é a publicação da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) NBR ISO 31000:2018.

Segundo a norma da ABNT (2018, p. 1), a eficácia da gestão de riscos está diretamente ligada à sua integração profunda na estrutura de governança e em todas as atividades da organização, incluindo a tomada de decisão. Para que essa integração seja bem-sucedida, é indispensável o apoio das partes interessadas, especialmente o comprometimento da Alta Direção.

Nesse sentido, analisar o risco é entender a sua natureza e suas características, incluindo o nível. Essa análise envolve a consideração detalhada de incertezas, fontes, consequências, probabilidade, eventos, cenários, controles e sua eficácia, com o objetivo de garantir segurança na busca pelos resultados. Depois de identificados e avaliados, define-se se os riscos merecem algum tratamento a ser implementado.

Coutinho (2022) lembra que, se quaisquer organizações estão sujeitas a riscos, também estão as que compõem a Administração Pública. A própria ISO 31000: 2018 reforça esse entendimento quando destaca que a norma pode ser utilizada por qualquer organização, sem importar, portanto, o ramo ou setor de atividade.

No setor público, a gestão de riscos é uma ferramenta estratégica para a concretização dos princípios constitucionais. O Decreto nº 9.203/17 a define como um processo cíclico, conduzido sob a liderança da alta administração. Esse processo consiste em identificar possíveis eventos que possam afetar a organização, analisar seu impacto e tomar medidas para gerenciá-los, com o objetivo de aumentar a probabilidade de que as metas institucionais sejam atingidas (art. 2º, IV).

Conforme o TCU (2020), a responsabilidade da liderança na gestão de riscos envolve um acompanhamento completo. Cabe à cúpula guiar a implementação da estrutura, monitorar sua aplicação no dia a dia e avaliar os resultados, usando as informações obtidas sobre os riscos para fundamentar suas decisões estratégicas.

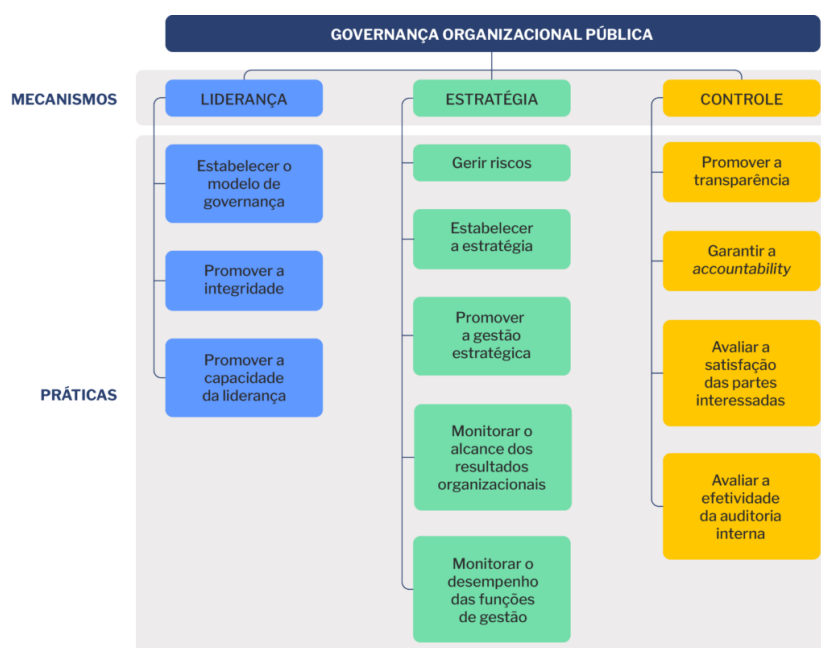
Essa centralidade da alta administração é reiterada pelo TCU (2022), que a considera responsável pela implementação dos controles internos, da gestão de riscos e da governança. Assim, em cenários de descontrole generalizado que afetem numerosos contratos

e transferências voluntárias, torna-se "justo e adequado (...) que se chame a alta gestão em responsabilidade", conforme o Acórdão 1299/2022-TCU-Primeira Câmara.

Nesse ponto da pesquisa calha mostrar que o comprometimento da alta direção e a gestão de riscos são linhas que cruzam. A LLC registra que a gestão de riscos deve ser implementada pela alta cúpula (art. 11, parágrafo único), que, por sua vez, deve garantir que os riscos que possam afetar a competitividade da licitação sejam mapeadas ainda na fase preparatória (art. 18, X). Durante toda a etapa do metaprocessos de contratação (art. 169), esses riscos devem ser mapeados, devendo os integrantes das linhas de defesa atuarem para, uma vez identificados, eles sejam neutralizados.

A próxima figura ilustra a forma como a alta administração, por meio do gerenciamento dos riscos, pode conseguir resultado satisfatório para a transparência e lisura das licitações, detectando e prevenindo fraudes.

Figura 6 – Mapeamento de Riscos



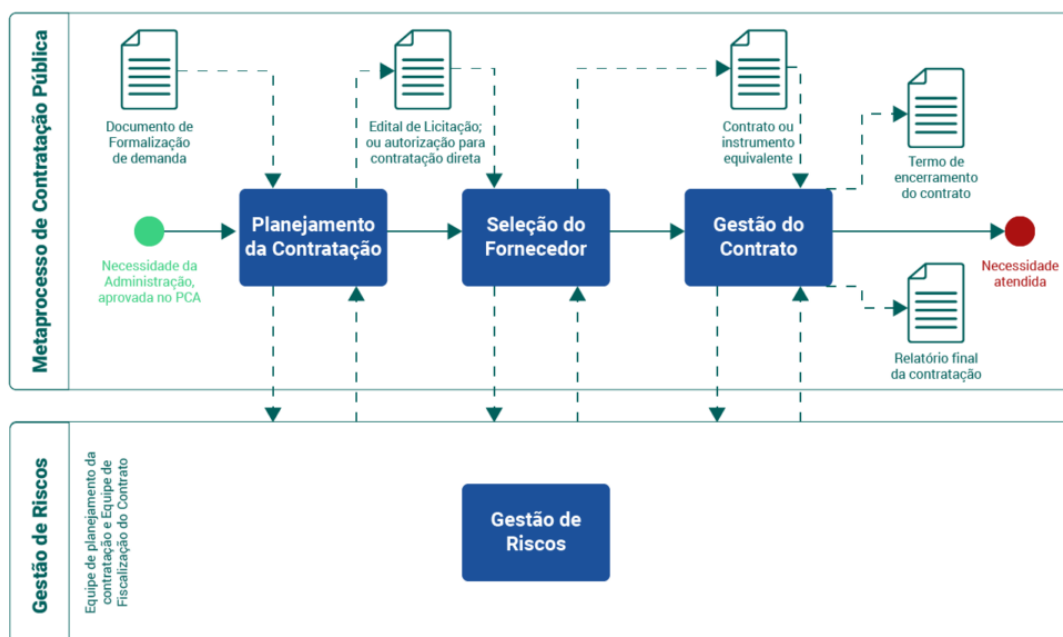
Fonte: Tribunal de Contas da União, 2020b, p. 52

Nas etapas mais sensíveis das licitações, como por exemplo o estabelecimento de cláusulas restritivas, critérios de habilitação ou descrição do objeto, a gestão de riscos desempenha papel importante pois identifica as vulnerabilidades e capacita o órgão público a tomar as providências necessárias para reduzir a possibilidade de práticas ilícitas como o direcionamento de editais ou a combinação prévia de propostas, condutas estas que são alcançadas pelo tipo previsto no art. 337-F do Código Penal.

É crucial recordar que, conforme o TCU (2024), o desconhecimento dos riscos inerentes à função de contratações ou a uma contratação específica, bem como a ausência de gerenciamento adequado dos riscos já identificados, podem ter sérias consequências. A falta de tratamento para riscos com alta probabilidade e/ou impacto pode levar à interrupção ou descontinuidade de serviços públicos e outras atividades organizacionais, além da reincidência de riscos e da perda de confiança das partes interessadas.

Por envolver atividades estruturadas de identificação, análise, avaliação, tratamento e comunicação dos riscos que possam comprometer a regularidade e a efetividade da licitação e da execução contratual, percebe-se que a gestão de riscos deve ser considerada de forma orgânica e sistêmica, integrada em todas as etapas do metaprocessamento de contratação, desde a fase interna da licitação até a execução contratual, conforme explicitado na figura abaixo:

Figura 7 – Fluxograma do Metaprocessamento de Contratação



Fonte: Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª ed. 2020, p. 137

Na etapa do planejamento tem-se, em um primeiro momento, a descrição da necessidade de negócio pela Administração Pública, que está associada ao documento de formalização de demandas previsto no artigo doze, inciso VII, da NLLC, o qual vai explicitar a necessidade da contratação e é feito normalmente pela área requisitante, em seguida será gerado o estudo técnico preliminar, que vai resultar no anteprojeto, termo de referência ou projeto básico, conforme o objeto a ser licitado, sendo, então, convertido no edital e finalmente no contrato (Coutinho, 2022).

Na visão do TCU (2024) o ciclo de contratação pública se desdobra em duas fases sequenciais. A primeira, a seleção do fornecedor, engloba todas as etapas competitivas e formais previstas na Lei 14.133/2021, desde a publicação do edital até a homologação. Esse processo culmina na assinatura do contrato, que serve de ponto de partida para a segunda fase: a gestão contratual. Esta etapa é responsável por transformar o acordo formal em uma solução concreta que atenda à necessidade original da Administração, estendendo-se até o encerramento do vínculo.

A ausência de um gerenciamento eficaz de riscos frequentemente conduz a situações críticas e evitáveis, como o fracasso da licitação, paralisação de certames, ausência de interessados (licitação deserta), conflitos durante a execução do contrato, e até a rescisão antecipada de contratos. A falta de uma abordagem preventiva resulta em prejuízos elevados para a Administração, perda de oportunidades estratégicas e uma postura meramente reativa diante dos problemas, o que perpetua a reincidência de riscos previsíveis.

Assim, resta claro que o enfoque do enfrentamento a prática de condutas ilícitas deve ser trazido também para a seara pública, de modo que através do estabelecimento dos devidos controles internos e com a gestão de riscos adequada a cada órgão público, poderá a Administração contornar situações indesejadas mediante a prévia identificação de riscos (Gercwolf, 2019).

4.3.2.1 A Gestão de Riscos Aplicada à Prevenção de Fraudes Licitatórias

Sendo a fraude a ameaça mais proeminente ao caráter competitivo das licitações públicas ela deve ser considerada como fator de risco que pode repercutir no atingimento dos objetivos dos processos licitatório.

Assim, a gestão de riscos atua para garantir que a Administração consiga, de fato, "assegurar a seleção da proposta mais vantajosa" (inciso I), o "tratamento isonômico e a justa competição" (inciso II) e "evitar contratações com sobrepreço ou superfaturamento" (inciso III). Cada vulnerabilidade identificada no Capítulo 3 representa um risco direto à concretização desses mandamentos legais, e é nesse ponto que a gestão de riscos se torna a principal ferramenta de inteligência preventiva.

Alinhados a essa perspectiva, Santos, Loreti e Ribeiro (2021) destacam que a principal responsabilidade da gestão de riscos é precisamente a “inibição de fraudes cometidas pela administração pública”, atacando problemas como a “má formulação dos editais de licitações”.

Na prevenção ao direcionamento do certame, por exemplo, a gestão de riscos opera já na fase de planejamento. O mapa de riscos da licitação deve obrigatoriamente questionar: “Qual a probabilidade de os critérios técnicos definidos no Estudo Preliminar restringirem indevidamente a competição?”. Ao identificar esse risco como "alto", o plano de tratamento pode exigir, como controle, um parecer técnico de uma segunda área, a realização de audiências públicas com o mercado ou a justificativa formal para cada especificação que possa ser considerada direcionadora.

De forma semelhante, na detecção do conluio entre empresas, a gestão de riscos se torna uma ferramenta de monitoramento contínuo. O risco de formação de cartéis deve ser mapeado e monitorado. Além disso, os controles para mitigá-lo incluem a análise de dados para identificar padrões suspeitos. A participação recorrente das mesmas empresas, propostas com diferenças de preço mínimas e padronizadas, ou a subcontratação suspeita entre concorrentes são alertas que, quando identificadas pelo processo de gestão de riscos, podem disparar auditorias focadas e a comunicação aos órgãos de defesa da concorrência.

Por fim, para blindar o contrato contra fraudes de preço, a gestão de riscos aplica controles específicos em cada etapa. O risco de sobrepreço no orçamento é combatido pela exigência de uso de bancos de preços oficiais. Já na execução, o superfaturamento e o "jogo de planilhas" são mitigados por meio da rigorosa verificação das medições e da análise de aditivos.

Assim, a gestão de riscos transforma a prevenção de fraudes de uma atividade reativa para um processo proativo e eficiente. Ela vincula a Administração à necessidade de antecipar as vulnerabilidades e a construir, antes mesmo do início do certame, as barreiras de controle que tornarão a fraude à competitividade uma prática mais difícil e arriscada.

Nesse cenário, evidencia-se que a gestão de riscos e os controles internos não operam isoladamente, mas integram um sistema mais amplo de integridade institucional, o qual pressupõe também a definição clara de padrões éticos e comportamentais. É nesse contexto que os códigos de conduta e as políticas de integridade ganham relevância estratégica, funcionando como diretrizes normativas que orientam a atuação dos agentes públicos.

4.3.3 Códigos de conduta e políticas de integridade

Para promover a integridade nas contratações, é essencial estabelecer padrões éticos claros. Conforme o TCU (2024), esses padrões, formalizados em leis e códigos de conduta, devem ter uma dupla função: não apenas coibir a má conduta, mas também incentivar uma postura proativa. Isso significa orientar os agentes a buscar não apenas a legalidade, mas a

solução que otimiza o valor para a Administração, colocando sempre o interesse público em primeiro lugar.

Não há dúvidas que o ambiente de negócios das contratações é muito exposto à prática de atos ilícitos, sendo, por isso, meritoso adotar e reforçar condutas que assegurem a eticidade na relação público/privado. Por conseguinte, a implantação de programa de integridade deve ser prioridade da alta direção das organizações (Brito; Camarão, 2022).

A Lei 13.303/16 foi pioneira ao exigir que as estatais desenvolvessem um Código de Conduta e Integridade. Essa obrigatoriedade não foi meramente formal; o art. 9º, § 1º, da lei detalha os pilares mínimos que esses códigos devem conter. A norma exige, por exemplo, a formalização de princípios éticos, a implementação de treinamentos, a prevenção de conflitos de interesse e a criação de canais seguros para denúncias (Zenkner e Garcia, 2022)

Segundo Zenkner e Garcia (2022), o Estatuto das Estatais já consagra em seu texto que a melhor forma de assimilação da cultura de integridade é o exemplo, vinculando expressamente a alta cúpula ao Código de Conduta e Integridade (artigo 14, I), além de expandir esse sistema para abranger as licitações e contratos celebrados pelas empresas estatais, modelando as suas relações transacionais a partir dessa “nova” perspectiva (artigo 32, V).

Conceituar código de conduta é ação essencial, uma vez que ele apresentará os princípios e valores adotados por uma organização, classe profissional ou nação. Ele serve como regimento interno, tendo como objetivo central promover uma postura homogênea entre todos os integrantes do grupo que o formou. Um código de conduta bem elaborado, robusto e abrangente, deixa claro para o grupo o que se pode e o que não se pode fazer, pois abrange os processos, os princípios de relacionamento e as estruturas de governança (Brandis; Palheiro, 2022, p. 297).

Transformar, todavia, esses códigos em instrumentos efetivamente internalizados e praticados no cotidiano organizacional é um dos maiores desafios da governança. Muitos órgãos ainda tratam o código de conduta como um documento sem relevância, cuja função termina na publicação oficial, sem estratégias eficazes para assegurar sua ampla divulgação, atualização recorrente e, principalmente, sua aplicabilidade real. Nesse contexto, resta claro que, ausentes essas medidas, o código está fadado a tornar-se letra morta sem força transformadora no comportamento institucional.

A eficácia de um código de conduta na prevenção de cartéis, por exemplo, mede-se por sua capacidade de traduzir a teoria em prática. O documento deve funcionar menos como um sumário de normas e mais como um guia pragmático que ensina os servidores a

reconhecerem os sinais de um possível conluio em suas atividades diárias (De Melo Lacerda, 2019).

Um aspecto crítico é que, nas contratações públicas, especialmente em processos licitatórios, esses códigos devem assumir um papel ainda mais incisivo. Isso porque o ambiente das licitações é historicamente suscetível a práticas fraudulentas, como direcionamento e conluio, práticas típicas do crime descrito no artigo 337-F do Código Penal. Assim, o código de conduta precisa explicitar, de maneira inequívoca, regras sobre relacionamento com fornecedores, recebimento de brindes e hospitalidades, conflitos de interesse, e outros aspectos que envolvem diretamente o risco de comprometimento da lisura dos certames.

Aplicado às vulnerabilidades das licitações, o código de conduta se revela uma ferramenta preventiva importante para atacar a racionalização, um dos pilares do Triângulo da Fraude. Ao formalizar os padrões éticos, ele mina a capacidade do agente de justificar condutas desviantes com argumentos como "todos fazem" ou "sempre foi assim".

Uma iniciativa legislativa em andamento na Câmara dos Deputados (PL 252/2022) busca reforçar a integridade nas compras públicas. O projeto propõe a criação obrigatória de códigos de conduta específicos para os agentes que atuam em contratações em todos os órgãos da União. De acordo com a proposta, o objetivo desses códigos é estabelecer diretrizes claras de comportamento para os servidores envolvidos no processo licitatório, desde a tomada de decisão até a homologação, a fim de mitigar os riscos de corrupção e falhas processuais (Brasil, 2022).

Interessante dispositivo do Projeto de Lei é o Artigo 3º, § 1º que dispõe exatamente que esses códigos conterão, entre outros aspectos, normas sobre gestão de conflitos de interesse, recebimento de presentes, transparência, sigilo de informações sensíveis e previsão de punições em caso de descumprimento.

Embora haja avanços normativos e o reconhecimento da importância dos códigos de conduta e políticas de integridade, sua aplicação prática ainda enfrenta muitos desafios. Um deles é a própria cultura institucional. Em muitos órgãos públicos, prevalece um modelo ainda marcado por formalismos desnecessários, onde princípios éticos não são efetivamente incorporados às rotinas administrativas. Além disso, não raras vezes, a própria gestão opõe resistência ao perceber os códigos como obstáculos burocráticos ou ameaças à autonomia política e decisória.

Muito mais que simples regulamentação, a edificação de uma cultura de integridade demanda compromisso genuíno de toda a organização, em seu mais variados níveis hierárquicos. Exatamente alinhado a essa ideia, firma-se que essa transformação deve ser

acompanhada de investimentos consistentes em capacitação, de modo a promover a formação contínua dos servidores, fortalecer a ética e desenvolver competências técnicas.

4.3.4 Capacitação contínua dos servidores

A estratégia da LLC para fortalecer a integridade no processo licitatório, segundo Seidel (2025), passa pela valorização dos agentes públicos. A lei não apenas estabelece critérios objetivos para sua escolha, mas também dá preferência aos servidores de carreira com a devida qualificação. Essa abordagem, segundo a autora, busca criar um corpo técnico mais profissional, transparente e eficiente, em consonância com os mandamentos da Administração Pública.

A formação contínua dos servidores públicos, especialmente aqueles que atuam diretamente em procedimentos licitatórios, representa um eixo fundamental na estratégia de prevenção de fraudes e irregularidades. A LLC em seu art. 18, § 1º inciso X reconhece essa necessidade ao afirmar que, dentre as diligências a serem adotadas pela administração previamente à celebração dos contratos, destaca-se a capacitação dos servidores responsáveis pelas contratações.

Por sua vez, o artigo 169, § 3º, inciso I destaca que os integrantes das linhas de defesa deverão observar a capacitação dos agentes públicos envolvidos, ao passo em que o artigo 173 registra que os “tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas”. Dessa maneira, reforça-se que o profissionalismo e a qualificação técnica são avanços necessários contra ações que atentam contra a competitividade nos certames.

O relatório iESGo do TCU (2024), que mede a eficiência da governança nas contratações, revelou um cenário alarmante quanto à capacitação dos servidores: a competência dos profissionais e os processos de transição de função foram avaliados como críticos.

Segundo o relatório, 61% das organizações estavam em estágio inicial de capacidade e mais, 71% das organizações apresentam baixo nível de maturidade na transição entre os ocupantes de funções essenciais à gestão de contratações, sendo que 37% declararam a total ausência do processo (TCU, 2024).

O aperfeiçoamento do sistema de contratações, segundo Camarão (2021), começa com a ação proativa da alta gestão. A autora defende que os gestores devem, antes de mais nada, mapear as competências essenciais, definir os processos de trabalho e estabelecer as

responsabilidades de cada função. Somente com essa base é possível avaliar o quadro de pessoal e decidir, de forma estratégica, entre aproveitar os servidores atuais, treiná-los ou buscar novos profissionais no mercado. Esse é o tipo de investimento que garante a seleção de agentes com base na probidade e na qualificação técnica.

Essa orientação reforça a importância de assegurar que tais agentes sejam adequadamente qualificados e alocados em áreas estratégicas do setor de contratações, além de refletir norma contida no art. 7º da Lei 14.133/21 que materializa o princípio da gestão por competências, ao mesmo tempo que reduz a instabilidade causada pela rotatividade de cargos políticos.

Brito e Camarão (2022) apontam para uma contradição fundamental na administração pública brasileira: enquanto o setor de contratações movimenta cifras bilionárias e lida com processos de alta complexidade, a qualificação dos profissionais responsáveis é frequentemente negligenciada. Os autores questionam como se pode esperar que um agente sem treinamento adequado conduza operações com tantas nuances jurídicas e técnicas. Eles contrastam essa realidade com a de países desenvolvidos, onde o comprador público passa por anos de formação dedicada, evidenciando o amadorismo e o improvisado que ainda persistem no Brasil.

Contudo, a eficácia dessa medida não pode ser medida tão somente com a formalidade de treinamentos ou cursos de atualização. Para além, a capacitação devem contemplar não só os aspectos procedimentais da licitação, mas também temas como ética pública, gestão de riscos, técnicas de detecção de fraudes e mecanismos de responsabilização penal e administrativa. A ausência dessa abordagem integrada limita o alcance preventivo das capacitações, reduzindo-as a um mero *checklist* burocrático.

A jurisprudência do TCU reforça a responsabilidade dos agentes de contratação, estabelecendo que a falta de experiência ou capacitação não serve como justificativa para eximir de culpa os membros de comissões de licitação. Conforme o Acórdão nº 1844/2019 – Plenário, a ausência de zelo e diligência que resulte em violações graves à lei pode levar à responsabilização solidária desses agentes, reafirmando a exigência de uma conduta tecnicamente apta e cuidadosa (TCU, 2019).

Além da competência técnica, a análise do histórico de integridade do servidor é um passo crucial na sua designação para funções em licitações. Brito e Camarão (2022) defendem a importância de um *background check* para garantir que a escolha seja ética. Nesse sentido, os autores sugerem que não é recomendável nomear para posições como pregoeiro ou

membro de comissão quem já tenha um passado de sanções administrativas ou acusações de conduta antiética.

Sob uma ótica crítica, é preciso reconhecer que muitos órgãos públicos ainda operam com lacunas consideráveis nesse aspecto. Em diversos casos as falhas identificadas em licitações não resultam apenas de má-fé, mas da deficiência técnica dos servidores, que não dominam aspectos essenciais do processo ou não conseguem identificar situações que apontam possível fraude ou direcionamento. Isso cria um ambiente institucional propício para que agentes externos explorem as fragilidades do sistema, elevando o risco de práticas tipificadas no art. 337-F, CP.

Além da necessidade de qualificação contínua, é importante destacar que muitos cargos estratégicos relacionados às licitações são ocupados por servidores em cargos em comissão ou funções de confiança. Essa realidade amplia a relevância de políticas robustas de capacitação e de critérios rigorosos de nomeação, visto que a rotatividade e o viés político desses cargos tendem a fragilizar a governança institucional.

A Lei nº 14.204/2021 representa um passo importante na regulamentação da gestão de cargos em comissão e funções de confiança na administração federal. Ao fixar agenda que prioriza a competência técnica e a profissionalização, a norma visa reduzir a vulnerabilidade decorrente do preenchimento desses postos por critérios puramente subjetivos. Essa medida é crucial, pois a má gestão dessas nomeações pode criar um ambiente propício a ilícitos como o do art. 337-F, CP.

Por fim, é preciso avançar para modelos de capacitação que não apenas eduquem, mas que também monitorem e avaliem periodicamente a eficácia do aprendizado no desempenho prático das funções. Isso significa implantar avaliações de desempenho que consigam identificar fragilidades residuais e fortaleçam o sistema de capacitação, garantindo assim sua atualização e aprimoramento contínuo.

Entre os demais mecanismos destinados à fortalecer o sistema de prevenção de fraudes, os canais de denúncia ocupam posição estratégica, ao funcionarem como instrumentos de escuta, correção de condutas e proteção à integridade da gestão. A seguir, examina-se a importância da existência de canais efetivos de denúncia e das garantias conferidas aos denunciante no contexto das contratações públicas.

4.3.5 Canais de denúncia e proteção ao denunciante

A legitimidade da Administração Pública se ancora no compromisso ético de seus agentes em servir ao interesse coletivo. Segundo Souza e Prodel Júnior (2023), a violação desse compromisso não apenas corrói a ética pública, mas também exige a responsabilização dos infratores. Nesse contexto, o controle social emerge como um mecanismo corretivo fundamental: a participação ativa da sociedade na fiscalização dos atos estatais é indispensável para prevenir desvios e garantir a integridade da gestão.

Os canais de comunicação são ferramentas essenciais para a participação social, e, entre eles, os canais de denúncia se destacam. Para Spinelli (2020, p. 221), um canal de denúncias eficaz e confiável desempenha uma dupla função estratégica: por um lado, atua como um mecanismo preventivo, coibindo ilícitos e protegendo os recursos da organização; por outro, funciona como um instrumento de legitimação, fortalecendo a confiança dos públicos interno e externo no compromisso ético da entidade.

Segundo o TCU (2018), os canais de denúncia funcionam como um poderoso mecanismo de dissuasão contra a fraude e a corrupção. Para que esse efeito seja real, a Corte defende que o canal seja amplamente acessível ao público geral e divulgado de forma contínua, especialmente entre servidores, fornecedores e usuários de serviços. A justificativa para essa ampla publicidade é que os conluios mais complexos, que envolvem múltiplos atores, são frequentemente os mais difíceis de serem detectados pelos controles internos tradicionais.

A ideia é aproximar a administração pública do cidadão, transformando-o em um vigilante da coisa pública. Nesse cenário discute-se a ideia do *whistleblowing* – entendido como “a atividade daquele que sinaliza um comportamento ilegal ou irregular ocorrido no quadro de uma organização, pública ou privada, com a qual tem ou teve algum vínculo”, o que, além de servir o propósito de denunciar comportamentos ilegais ou contrários aos regulamentos das empresas, deve também funcionar como dissuasor de futuros comportamentos errôneos. Importante é, naturalmente, que existam sempre mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de “retaliação” ao denunciante (Caldeira e Rodrigues, 2022, p. 257).

Esse tema não passou despercebido pela Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (Decreto n. 5.687/2006) que registrou que cada Estado-Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção (Art. 13.2).

Nesse sentido, merece destaque o Decreto nº 10.153/2019, que estabelece salvaguardas de proteção à identidade dos denunciantes de ilícitos e de irregularidades praticados contra a Administração Pública Federal direta e indireta. Nos termos do regulamento, o denunciante terá seus elementos de identificação preservados desde o recebimento da denúncia. E mais, a preservação dos elementos de identificação será realizada por meio do sigilo do nome, do endereço e de quaisquer outros elementos que possam identificar o denunciante (Artigo 6º, § 2º).

Outra interessante ferramenta adotada para conferir credibilidade ao processo de apuração da denúncia é o número de protocolo. Ao final de cada envio, quem faz o relato recebe um número para acompanhar o processo originado a partir das informações que compartilhou. Com essa transparência, é possível a todos verificar se as instâncias responsáveis pela análise das denúncias estão, efetivamente, precedendo à sua devida e imparcial (De Araújo; Dos Santos, 2019).

Entretanto, é preciso ir além da mera previsão legal. Canais de denúncia que não funcionam de forma efetiva revelam um descompasso entre a teoria normativa e a realidade administrativa. Questões como anonimato, facilidade de comunicação e resposta célere devem ser tratadas com relevância, posto que são fatores que afetam confiança no sistema.

Essas situações levam a uma importante reflexão crítica: não basta implementar formalmente um canal de denúncias. É necessário que ele seja parte estrutural de uma cultura institucional orientada pela integridade e pela intolerância a desvios.

A relevância dessa ferramenta torna-se ainda mais clara diante do crime de frustração do caráter competitivo das licitações. Esse delito, que tem como núcleo típico práticas de fraude e manipulação para restringir a concorrência, frequentemente se concretiza às escuras. Um canal de denúncia eficiente, que incentive servidores e cidadãos a reportarem irregularidades de forma segura e eficaz, representa uma barreira inicial importante contra fraudes nas contratações públicas.

Segundo o Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025-2027, elaborado pela Controladoria-Geral da União (2024), o eixo temático 4 que trata do combate à corrupção destaca que o aprimoramento dos processos de denúncia, detecção, investigação e responsabilização de ilícitos de corrupção deve ser tratado como pauta institucional.

Dentre os objetivos estratégicos destacam-se o fortalecimento da capacidade de detecção de falhas e irregularidades e de ilícitos de corrupção, inclusive disponibilizando aos gestores ferramentas informatizadas que auxiliem na detecção e gestão dos riscos de ocorrência dos ilícitos (OE4.1).

Esses objetivos reforçam que os canais de denúncia devem estar integrados a programas de *compliance* eficazes, baseados em princípios de governança, com auditorias regulares e planos de ação claros diante de cada denúncia recebida. É preciso entender que tais instrumentos não são apenas meios reativos, mas ferramentas preventivas com capacidade de reconhecer fraudes antes que eles se materializem em crimes consumados.

Nesse ecossistema de integridade, a *due diligence* desponta como um instrumento estratégico complementar, pois atua na fase prévia das contratações, permitindo à Administração conhecer o histórico, a idoneidade e a conformidade de seus potenciais parceiros. Inspirada no princípio do know your client (KYC), essa prática visa evitar que o Estado estabeleça vínculos com pessoas físicas ou jurídicas envolvidas em irregularidades, reforçando o compromisso com a lisura e a transparência nos processos de contratação.

4.3.6 *Duo Diligence*: Investigando a Integridade dos Fornecedores

A conduta dos agentes públicos não é suficiente, por si só, para garantir a integridade de um processo licitatório. Associada a ela, a análise da idoneidade dos licitantes é tema relevante na gestão de riscos que podem fraudar o caráter competitivo do certame. Nesse contexto, a *Due Diligence* emerge como uma ferramenta de investigação preventiva, essencial para que a Administração Pública conheça seus potenciais parceiros antes de firmar qualquer vínculo contratual.

Inspiradas em práticas consolidadas no mercado, como o *know your client* (conheça seu cliente ou KYC), é cada vez mais comum que as estatais procurem conhecer o histórico do seu potencial parceiro de negócio a fim de evitar a sua vinculação com pessoas naturais ou jurídicas condenadas ou impedidas de contratar com o poder público (Araújo; Santos; Xavier, 2019).

Conforme detalha Costa (2021), em sua dissertação sobre o tema, o processo de *due diligence* de fornecedores consiste em uma avaliação profunda que abrange múltiplos aspectos, desde a saúde financeira e a capacidade técnica até, crucialmente, o histórico ético-reputacional e a conformidade legal. O objetivo central, segundo o autor, é a busca ativa por sinais de alerta que possam indicar um risco elevado de fraude, corrupção ou outras irregularidades.

A aplicação dessa ferramenta no setor público é um mecanismo poderoso contra as vulnerabilidades que levam a fraudes competitivas. No combate ao conluio, por exemplo, a *due diligence* pode revelar, por meio da análise de quadros societários e de notícias na mídia, a existência de vínculos suspeitos entre empresas concorrentes. Da mesma forma, na prevenção

ao direcionamento, uma investigação aprofundada pode identificar um fornecedor cujas especificações técnicas são "coincidentalmente" idênticas às de um edital, levantando um alerta de favorecimento.

Conforme detalha Domingues (2024), a *duo diligence* é um procedimento que visa identificar vulnerabilidades e *red flags* relacionadas a ilícitos como corrupção, fraudes e conflitos de interesse. Integrada a um programa de *compliance*, sua função é "minimizar os riscos de ilícitos empresariais e assegurar a integridade e a conformidade nas relações corporativas". A sua implementação no setor público, portanto, é um mecanismo poderoso contra as vulnerabilidades que levam a fraudes competitivas.

As chamadas *black lists*, como o Cadastro das Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional das Pessoas Punidas (CNEP), são importantes fontes de consulta para a Administração Pública em análise prévia à assinatura de qualquer contrato. Além desses cadastros negativos, é prática comum recorrer a empresas especializadas em serviços de pesquisa, *due diligence* e *background check*, ampliando a análise sobre potenciais parceiros comerciais.

Como aponta Costa (2021), o processo não visa apenas evitar a contratação de empresas com histórico comprovado de corrupção, mas também aquelas com reputação questionável ou com uma estrutura societária opaca que possa ser utilizada para ocultar os reais beneficiários.

Já no âmbito do Poder Judiciário, lembram Oliveira e Acocella (2022), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mantém o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, instrumento utilizado no combate à corrupção, contendo informações sobre processos já julgados, que identificam entidades jurídicas ou pessoas físicas que tenham sido condenadas por improbidade, nos termos da Lei nº 8.429/92.

Como ferramenta de transparência das práticas de eventuais fornecedores, a Administração Pública pode exigir o preenchimento de um formulário de integridade, por meio do qual há detalhamento das ações de conformidade e comprovação da veracidade das informações prestadas. Tal ferramenta apresenta-se como uma camada adicional de segurança, gerando subsídios documentais que reforçam a gestão de riscos e a seleção de parceiros íntegros.

Simão (2024) chega a propor a implantação da habilitação de integridade. Segundo ele, é de grande valia saber como o fornecedor financia sua operação, quem são seus parceiros de negócio, quais são suas políticas de distribuição de lucros e seus reais beneficiários. Ao final,

pondera que essa habilitação deve ter mínimo nível de subjetividade, a fim de não se afastar ilicitamente eventual fornecedor.

Contudo, a efetividade da *due diligence* e de propostas como a habilitação de integridade dependem diretamente da capacidade da Administração Pública de acessar, cruzar e interpretar dados com segurança, agilidade e confiabilidade. Com a ampliação da exigência de critérios objetivos e preventivos na avaliação dos parceiros contratados, torna-se imprescindível o uso de tecnologias avançadas e de soluções baseadas em inteligência de dados.

Aliás, é por meio dessa ferramenta que os dados obtidos pela tecnologia são transformados em ação administrativa. Conforme Santos (2022), o objetivo não é punir, mas avaliar o risco de contratar determinado fornecedor, formando uma decisão motivada sobre sua idoneidade.

Essa análise pode ser utilizada para afastar um licitante, especialmente quando os dados revelam uma hipótese de vedação legal. Um exemplo prático e recente dessa dinâmica é o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Paraná no julgamento da Apelação Cível nº 0004074-45.2023.8.16.0075¹⁰. No caso, a investigação revelou que a empresa declarada vencedora possuía uma servidora pública do município licitante em seu quadro societário. O Tribunal, ao analisar a questão, firmou a tese de que a proibição de participação é objetiva, sendo irrelevante perquirir sobre a influência real do servidor no certame, e determinou a exclusão da empresa irregular. Este julgado ilustra, de forma contundente, como os dados obtidos em uma diligência se convertem em uma decisão administrativa vinculada e com impacto direto no resultado da licitação.

Todas essas vulnerabilidades, sejam originadas de atuação dos agentes públicos ou dos particulares podem ser identificadas com ajuda da tecnologia que, fazendo a leitura estratégica dos dados e a rastreabilidade das operações, pode colaborar com a atuação eficiente das linhas de defesa.

4.3.7 Adoção de tecnologias e inteligência de dados

No cenário atual, de crescente complexidade e dinamismo, a adoção de tecnologias e soluções baseadas em inteligência de dados tornou-se imperativa para robustecer a integridade e a eficiência na administração pública. Essa não é apenas uma tendência global, mas uma

¹⁰ (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0004074-45.2023.8.16.0075 - Cornélio Procópio - Rel.: SUBSTITUTO EVANDRO PORTUGAL - J. 19.05.2025)

necessidade prática frente à sofisticação das fraudes e irregularidades, especialmente em processos licitatórios, que continuam sendo um dos pontos mais vulneráveis da gestão.

A Política Nacional de Modernização do Estado, instituída pelo Decreto nº 10.609/2021, representa uma mudança de paradigma na gestão pública, como aponta Divino (2024). Em vez de uma administração voltada para si mesma, a norma (art. 3º) orienta o Estado a focar nas necessidades do cidadão, a simplificar sua estrutura, a inovar em suas práticas e a buscar maior efetividade. É um esforço claro para tornar a máquina estatal mais ágil e responsiva.

Esse desenho de modernização é perfeitamente congruente com a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/21), que busca aumentar a eficiência pública. Suas diretrizes (art. 3º) são abrangentes, contemplando desde a reestruturação dos fluxos de trabalho internos com o uso da tecnologia, até a disseminação dessa transformação por meio do apoio técnico a estados e municípios, e o incentivo à inovação como um objetivo permanente do setor público.

Na Lei de Licitações e Contratos, Iwakura, Cabral e Sarai (2023) lembram que a tecnologia desempenha um papel multifuncional: ela pode ser um instrumento auxiliar no processo, uma ferramenta de gestão contratual, o próprio objeto da contratação ou um meio para viabilizar o controle. A sua função como instrumento auxiliar fica evidente, por exemplo, na realização de licitações em formato eletrônico. Essa modalidade rompe barreiras geográficas, ampliando a competitividade ao permitir a participação de interessados de qualquer localidade e, ao mesmo tempo, facilitando o controle social e institucional.

Nesse sentido, o avanço tecnológico tem impulsionado uma verdadeira transformação no cenário das licitações públicas. Longe de ser um recurso meramente acessório, a tecnologia é hoje um imperativo legal e funcional, como bem expressa o art. 169 da Lei nº 14.133/2021, que exige “práticas contínuas permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, inclusive mediante a adoção de recursos de tecnologia da informação”. Prova disso é o uso de inteligência artificial e robôs de auditoria, a exemplo dos sistemas Alice, Sofia e Mônica empregados pelo TCU, ilustrando como o controle público caminha para um modelo cada vez tecnológico e eficiente.

Atualmente, a tecnologia *blockchain* está sendo cada vez mais discutida como uma solução para os desafios das licitações públicas, oferecendo um duplo impacto: maior integridade e maior eficiência. Segundo Cardoso, Cerqueira e Andrade (2021), no campo da integridade, sua arquitetura descentralizada e imutável cria um ambiente de alta segurança e transparência, mitigando drasticamente os riscos de fraude e corrupção. Quanto à eficiência, o

uso de autenticações digitais na rede simplificaria e aceleraria a verificação do cumprimento de exigências, otimizando o processo administrativo.

Dentre as principais características da *blockchain* com potencial de exploração no procedimento licitatório, destacam-se a hipertransparência e a auditabilidade. Farias, Coutinho, Monteiro e Loureiro (2022) explicam que ambas derivam de seu livro-razão (ledger) público e descentralizado. Como todas as transações são registradas em tempo real e visíveis a todos os participantes, a tecnologia oferece uma rastreabilidade sem precedentes. Isso não só protege os dados contra fraudes, mas também permite que qualquer cidadão audite o processo, o que é fundamental para o controle social em aplicações governamentais e para a mitigação dos riscos de corrupção.

Nessa linha, Cardoso, Cerqueira e Andrade (2021), explicam que o cadastro prévio das empresas na *blockchain* garante segurança e confiança ao processo, uma vez que os dados ali inseridos não podem ser modificados. Além disso, algoritmos podem ser utilizados para selecionar automaticamente as melhores propostas, reduzindo ainda mais a possibilidade de fraudes durante a fase decisória do certame.

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), ao centralizar a divulgação de todos os editais, não é apenas um instrumento de transparência, mas também um catalisador para a inovação. Conforme a análise de Oliveira (2024), é precisamente sobre essa vasta base de dados que a Inteligência Artificial (IA) pode atuar, sendo definida como a capacidade de sistemas realizarem tarefas cognitivas por meio do aprendizado de máquina, podendo ser aplicada ao PNCP para, por exemplo, analisar documentos, prever resultados e auxiliar na tomada de decisões, modernizando o controle e a gestão das licitações.

Segundo o autor, a Inteligência Artificial pode revolucionar as contratações públicas, atuando em diversas frentes. Na automação e verificação, ela pode processar documentos e cruzar dados para identificar impedimentos de licitantes. No campo preditivo, pode analisar cenários e oferecer recomendações estratégicas. No controle de preços, pode otimizar a pesquisa de mercado para detectar sobrepreços e superfaturamentos. E, no suporte à gestão, pode auxiliar na elaboração de minutas e decisões com base na legislação e jurisprudência.

A IA oferece, ainda, uma mudança de paradigma no combate à corrupção, passando de um controle reativo para um modelo preditivo. Na análise de Ishikawa e Alencar (2020), a tecnologia é capaz de diagnosticar vulnerabilidades sistêmicas ao identificar padrões em editais e processos, como cláusulas ambíguas ou sequências suspeitas de eventos. Essa capacidade de

"enxergar as brechas" permite que a gestão atue de forma proativa para saná-las, fortalecendo a integridade e impedindo a consumação de danos ao erário.

Silva (2016) explica que a tecnologia de redes recorrentes permite automatizar a experiência acumulada por especialistas em licitações. Ao ser treinada com um grande volume de sequências históricas de ofertas e preços, a rede aprende a distinguir entre padrões normais e irregulares. Na prática, a solução tecnológica passa a conter o conhecimento de anos de fiscalização, capacitando-a a identificar anomalias no processo licitatório de forma sistêmica.

Menezes (2023) didaticamente aponta exemplos de *red flags* facilmente identificadas por IA. São elas: a) contratações diretas acima do limite legal, b) alterações contratuais qualitativas e quantitativas que aumentam o valor do contrato desnecessariamente; c) número de participante da licitação menor que o normal; d) proposta vencedora maior que o valor estimado; e) muitos contratos firmados com um mesmo fornecedor; f) contratação de licitante que não fez a menor proposta, com desclassificação do primeiro e g) demora na assinatura do contrato após a finalização do certame licitatório.

A autora propõe um plano de auditoria que integra a inteligência artificial às boas práticas de controle. O processo se inicia com a compreensão do negócio para contextualizar a análise. Em seguida, a ferramenta de IA define o escopo da auditoria (o universo de licitações a ser analisado) e, a partir daí, realiza a avaliação de risco, aplicando "red flags" para identificar potenciais fraudes. Somente após essas etapas, o plano de auditoria é formalmente elaborado.

A adoção de tecnologias como a Inteligência Artificial e o aprendizado de máquina oferece uma dupla vantagem no combate a ilícitos. Conforme Morais (2024), por um lado, a IA possui a capacidade de processar e analisar grandes volumes de dados para detectar anomalias e padrões suspeitos. Por outro, a aplicação de técnicas de inferência causal permite ir além da simples detecção, possibilitando a compreensão das causas e dos fatores de risco que levam a essas irregularidades.

Ademais, ferramentas como SICONV, ComprasNet, Painel de Preços, e sistemas avançados de Business Intelligence (BI) e análise preditiva tornam-se protagonistas no fortalecimento das defesas institucionais contra fraudes.

O SICONV é utilizado para monitorar repasses e execuções financeiras, oferece transparência e permite o cruzamento de dados para identificar repetições suspeitas de fornecedores e valores incompatíveis. Já a plataforma "ComprasNet" é o ambiente eletrônico de pregões e outras modalidades de licitação, que além de facilitar a transparência, permite a análise de padrões de participação de empresas, oferecendo insumos para identificar indícios de colusão ou direcionamento.

Por sua vez, o Painel de Preços é uma ferramenta indispensável para combater práticas como sobrepreço e superfaturamento, ao permitir a comparação ampla de valores praticados em diferentes órgãos e regiões. A utilização desse banco de dados tem impacto no combate a fraudes que envolvam manipulação de valores, justamente práticas típicas que podem caracterizar o crime do art. 337-F do Código Penal.

Por fim, os Sistemas de BI e análise preditiva representam um salto qualitativo. Ao integrarem diversas bases de dados (cadastros de fornecedores, histórico de contratos, registros fiscais e até listas restritivas como o CEIS e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas), esses sistemas possibilitam não apenas identificar irregularidades já consumadas, mas também detectar padrões suspeitos que podem sinalizar a formação de esquemas fraudulentos como participações reiteradas de grupos econômicos aparentes ou variações suspeitas em valores de propostas.

A atuação integrada dessas ferramentas permite que a administração pública saia de uma postura meramente reativa e avance para um modelo preventivo, no qual desvios potenciais possam ser interceptados ainda nas fases iniciais do processo licitatório. Além disso, esses instrumentos, quando bem utilizados, aumentam a capacidade de rastreabilidade e accountability, elementos essenciais para proteger a competitividade dos certames e evitar práticas ilícitas.

Por outro lado, é importante destacar que a simples adoção dessas tecnologias não basta. A eficácia desses sistemas depende da natureza quantitativa e qualitativa dos dados inseridos, da capacitação contínua dos servidores que operam as ferramentas e de valorização do uso efetivo dessas informações para subsidiar decisões estratégicas. Sem esses elementos, corre-se o risco de transformar plataformas em meros depósitos de dados subutilizados.

Portanto, ao se analisar o enfrentamento às vulnerabilidades que frustram o caráter competitivo das licitações, a articulação dessas ferramentas é primordial para a prevenção das fraudes, reforçando o compromisso da administração pública com a integridade e a eficiência dos seus processos.

A modernização tecnológica das licitações públicas é um processo contínuo com grande potencial de benefício para o Estado e a sociedade. No entanto, segundo Silva, E da C. et al. (2024), a realização desse potencial depende de uma colaboração efetiva. A sinergia entre gestores públicos, especialistas em tecnologia e outros stakeholders é o pré-requisito para que as inovações sejam bem-sucedidas no dinâmico cenário do século XXI.

4.4 Matriz de Prevenção: conectando ferramentas de integridade e vulnerabilidades licitatórias

A análise realizada ao longo deste capítulo evidenciou que a prevenção de fraudes ao caráter competitivo das licitações, em especial aquelas tipificadas no artigo 337-F do Código Penal, não se esgota na simples observância de normas legais. Embora a evolução normativa tenha aperfeiçoado sobremaneira os marcos regulatórios, permanece clara a necessidade de estruturar uma governança pública efetiva e aperfeiçoar as ferramentas de *compliance*, capazes de transformar boas intenções legislativas em resultados concretos.

Destacou-se, nesse contexto, o papel essencial da alta administração, cuja postura e comprometimento são determinantes para a eficácia de qualquer programa de integridade. Mais do que apenas patrocinar formalmente políticas internas, espera-se dessa liderança um engajamento ativo, estratégico e contínuo, que envolva desde a promoção de uma cultura ética até a vigilância sobre situações de conflito de interesses e a proteção institucional contra práticas de favorecimento indevido. O risco ampliado que recai sobre cargos em comissão e Pessoas Expostas Politicamente torna essa vigilância ainda mais imperativa.

Igualmente imprescindível mostrou-se a constituição de uma instância responsável pela integridade, bem como o fortalecimento de instrumentos técnicos, como o mapeamento e a gestão de riscos. Estes, conforme debatido, devem ser entendidos não como formalidades, mas como pilares estratégicos que, quando bem implementados, elevam a capacidade preventiva e reativa da administração pública frente a fraudes e desvios. A adoção de códigos de conduta efetivos e a utilização intensiva de tecnologias de monitoramento, incluindo a perspectiva inovadora do *blockchain*, também foram apontadas como integrantes desse sistema de integridade.

No entanto, uma crítica recorrente permeou a discussão: os desafios não residem apenas na criação ou regulamentação dessas ferramentas, mas, sobretudo, em sua aplicação prática, frequentemente fragilizada por insuficiente capacitação dos servidores e resistências culturais dentro da própria administração pública. Sem superar essas barreiras, há o risco de que todos os avanços permaneçam restritos ao plano discursivo, incapazes de reverter o quadro persistente de vulnerabilidade das contratações públicas.

Para sintetizar e consolidar a análise, este tópico final apresenta uma matriz que conecta as principais vulnerabilidades discutidas no Capítulo 3 às ferramentas de prevenção mais eficazes, demonstrando como a teoria se converte em aplicação prática.

Tabela 3: Matriz de Vulnerabilidades e Ferramentas

Vulnerabilidade (Problema)	Ferramenta de Prevenção Principal	Mecanismo de Atuação da Ferramenta
Direcionamento do Certame	1. Compromisso da Alta Administração 2. Gestão de Conflitos de Interesse	Exige justificativas técnicas para critérios restritivos; monitora relações entre agentes e fornecedores; veta cláusulas que afunilem a competição.
Conluio entre Licitantes (Cartel)	1. <i>Due Diligence</i> de Terceiros 2. Canais de Denúncia	Investiga o histórico e as conexões entre concorrentes; encoraja a comunicação segura de práticas de cartel por parte de outros licitantes ou servidores.
Sobrepço e Superfaturamento	1. Gestão de Riscos 2. Tecnologia (IA e Painel de Preços)	Exige que orçamentos sejam baseados em sistemas de referência oficiais; automatiza a comparação de preços e a identificação de valores atípicos.
"Jogo de Planilhas" na Execução	1. Capacitação dos Fiscais de Contrato 2. Modelo das Três Linhas	Treina os gestores para identificar propostas com preços inexequíveis; institui a 2ª linha (Controle Interno) para supervisionar aditivos contratuais.
Cultura de Justificação da Fraude (Racionalização)	1. Código de Conduta e Ética 2. Treinamento Contínuo	Formaliza o comportamento esperado, minando a capacidade de justificar o ilícito; reforça a cultura de integridade e as consequências dos desvios.

Elaborado pelo Autor (2025)

O quadro apresentado, mais do que um resumo, representa o mosaico de um sistema de integridade. Ele evidencia que a prevenção eficaz de fraudes à competitividade do certame não é alcançada por instrumentos estanques, mas por meio de barreiras múltiplas e interdependentes que se reforçam mutuamente. A eficácia da atuação, portanto, reside não apenas no rigor da sanção penal, mas também na robustez desta arquitetura preventiva. A sua implementação transforma a gestão de contratações, substituindo a vulnerabilidade por vigilância e a oportunidade por controle, sendo este o caminho para a consolidação de uma Administração Pública genuinamente íntegra e eficiente.

5. CONCLUSÃO

Esta dissertação investigou a complexa relação entre as estruturas de Governança, as práticas de *compliance* e a prevenção de fraudes que atentam contra a competitividade nas licitações da Administração Pública Direta. A pesquisa partiu de um diagnóstico sobre a persistente vulnerabilidade do setor público a atos lesivos, cenário corroborado por dados do Tribunal de Contas da União (TCU, 2021), os quais indicam que menos de 2% das organizações públicas brasileiras detêm sistemas adequados de proteção. Tal fragilidade é reforçada pelo baixo desempenho do país no Índice de Percepção da Corrupção (Transparência Internacional, 2024). A investigação buscou, portanto, responder como as ferramentas de Governança e *compliance* podem efetivamente mitigar tais riscos, sob a hipótese de que o fortalecimento dos controles internos promove maior integridade e eficiência.

Concluiu-se, a partir da pesquisa, que as fraudes à competitividade, como o direcionamento e o conluio, constituem falhas sistêmicas que provocam uma reação integrada do ordenamento jurídico. A investigação demonstrou que essa resposta se manifesta em múltiplos âmbitos sancionatórios, incluindo o cível, o administrativo e o penal. O endurecimento da via criminal, com a migração do tipo para o art. 337-F do Código Penal, não se deu, entretanto, sem gerar atritos sistêmicos, como o paradoxo criado pelas novas exigências da Lei de Improbidade, o que suscitou debates sobre a coerência e a proporcionalidade do aparato punitivo estatal.

A eficácia dos programas de prevenção, como demonstrou esta pesquisa, está condicionada a uma abordagem que transcenda o mero formalismo. A força de instrumentos como o comprometimento da alta administração, a gestão de riscos e a *due diligence* não reside em sua aplicação isolada, mas na sua atuação sinérgica, conectando cada ferramenta a uma vulnerabilidade específica. No entanto, a análise também revelou um desafio crítico recorrente: a efetividade prática dessas ferramentas é frequentemente comprometida por lacunas na capacitação dos agentes e pela ausência de autonomia nas instâncias de controle.

Diante do exposto, esta pesquisa corrobora a hipótese inicial: a adoção sistemática e efetiva de práticas de Governança e programas de *compliance* robustos possui, de fato, o potencial de fortalecer os controles internos e contribuir significativamente para a prevenção de fraudes à competitividade em processos licitatórios. Tais estruturas, ao fomentarem uma cultura de integridade, atuam como barreiras à ocorrência de crimes como o do art. 337-F do Código Penal, indo além da mera repressão e promovendo uma gestão pública mais eficiente.

O espírito crítico que norteou esta pesquisa, contudo, impõe ressalvas. A simples existência de marcos normativos ou a criação de estruturas formais não assegura, por si só, a erradicação das fraudes. A efetividade desses instrumentos está condicionada a um genuíno compromisso institucional, que se materializa em investimento contínuo em capacitação, garantia de autonomia para as unidades de controle e superação de resistências culturais. O risco de se institucionalizar um "*compliance* de fachada" é, portanto, uma ameaça real que demanda mitigação constante por meio de mecanismos de responsabilização efetivos.

Ademais, a complexidade do fenômeno da corrupção e das fraudes licitatórias exige uma abordagem ainda mais profunda. A repressão penal, embora necessária, é apenas uma das vertentes. A prevenção, viabilizada por uma governança sólida e por um *compliance* proativo, é fundamental. No entanto, a pesquisa também aponta para a necessidade de se aprofundar os estudos sobre o impacto de fatores socioeconômicos e culturais na persistência dessas práticas, bem como sobre a eficácia de novas tecnologias, como a inteligência artificial e o *blockchain*, como ferramentas de prevenção e detecção em larga escala.

Sugere-se, para futuras investigações, a análise comparada da implementação de programas de integridade em diferentes entes federativos, a avaliação do impacto específico de cada ferramenta de *compliance* na redução de fraudes em setores críticos, e o desenvolvimento de métricas mais precisas para aferir a efetividade dos programas de integridade no setor público.

O combate à fraude e à corrupção nas licitações públicas configura, portanto, um desafio permanente, que exige vigilância e adaptação constantes. O objetivo último é a consolidação de uma cultura onde a integridade se estabeleça não como mera exigência legal, mas como um valor central à gestão da coisa pública. Espera-se que esta dissertação sirva como uma contribuição para essa reflexão e para o aprimoramento das estratégias de prevenção, fortalecendo, por conseguinte, a confiança da sociedade nas instituições e na probidade da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, Beatriz Dixon Moreira et al. **A governança e a concretização de políticas públicas na tutela dos vulneráveis**: marco regulatório das licitações no âmbito da Lei 14.133/21. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/44132>. Acesso em: 11 maio 2025.

ALVES, Elizeu Barroso. **Accountability e transparência pública**: uma proposta para a gestão pública de excelência. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2021. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 6 mar. 2025.

ALVES, Felipe D. **Manual de Direito Administrativo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553620760. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620760/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

ALVES, Renato Solimar; QUEIROZ, Carlos Eduardo Mancini; NUNES, Rafael Rabelo. **Os tribunais têm estrutura para gerenciar riscos de segurança da informação?** Um estudo à luz das Três Linhas. 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Rafael-Nunes-4/publication/379150627_OS_TRIBUNAIS_TEM_ESTRUTURA_PARA_GERENCIAR_RISCOS_DE_SEGURANCA_DA_INFORMACAO_Um_estudo_a_luz_das_Tres_Linhas/links/65fce080a8baf573a1cbe2cd/OS-TRIBUNAIS-TEM-ESTRUTURA-PARA-GERENCIAR-RISCOS-DE-SEGURANCA-DA-INFORMACAO-Um-estudo-a-luz-das-Tres-Linhas.pdf. Acesso em: 8 abr. 2025.

ANTUNES, Gisele Ferreira Sodr e et al. **A governança pública no poder judiciário do estado do Paraná**. 2023. Disserta o (Mestrado em Administra o Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

ARAUJO JUNIOR, Carlos Alberto Moreira de; OLIVEIRA, Tarsis Barreto. A Lei n  14.133/21 e o novo tipo penal de frustra o do caráter competitivo de licita o: perspectivas e desafios no enfrentamento da corrup o. **Ciências Jurídicas**, v. 24, n. 1, p. 45-53, 2023. DOI: 10.17921/2448-2129.2023v24n1p45-53.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; SANTOS, Bruna de Brito André dos; XAVIER, Leonardo Vieira. *compliance* na administra o pública brasileira. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 247-272, jul./set. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v19i77.1176>.

ASSOCIA O BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000:2018 – Gestão de riscos**: diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. Disponível em: https://dintegcgcin.saude.gov.br/attachments/download/23/2018%20-%20Diretrizes%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos_ABNT%20NBR%20ISO%2031000.pdf. Acesso em: 11 maio 2025.

ÁVILA, Marta Dulcília Gurgel. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, v. 12, n. 2, p. 179–198, 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167565>. Acesso em: 11 maio 2025.

BATISTA, Israel Matos; GOMES, Ricardo Correa; CUNHA PANIS, Amanda da. Accountability sob o enfoque da governança pública no Brasil: uma revisão sistemática da produção científica entre 2012 e 2021. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2021. **Anais [...]**. [S.l.: s.n.], 2021.

BERGAMINI, José Carlos Loitey; SOUZA, João Artur de. Governança no ambiente público: análise dos reflexos na administração pública. **Revista Inclusão Social**, Brasília, DF, v. 15, n. 2, p. 15–25, jul./dez. 2022.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9786559648993. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648993/>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BEVILACQUA, Luiz Alberto Segalla; DE LIMEIRA, Aplicadas. “A SONEGAÇÃO DE IMPOSTOS NO RAMO DE COMBUSTÍVEIS É O EUFEMISMO DO CRIME ORGANIZADO”. Teoria & Prática: Revista de Humanidades, Ciências Sociais e Cultura, v. 1, n. 1, p. 51-68, 2019.

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de direito penal**: parte especial. v. 6. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9786553629233. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629233/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BIZAWU, Kiwongui; NETO, Lourenço de Miranda Freire; DEMATHÉ, João Eduardo. AS DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS DAS OBRAS “O CAPITALISMO PARA O POVO”, DE LUIGI ZINGALEZ E “SOCIEDADE A CUSTO MARGINAL ZERO”, DE JEREMY RIFKIN: PONTOS DE ANÁLISE SOBRE DIVERGÊNCIAS E CONVERGÊNCIAS DIANTE DE UMA SOCIEDADE GLOBALIZADA. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, v. 2, n. 23, p. 168-194, 2019.

BOLDT, Raphael. Uma análise crítica do triângulo da fraude de Donald Cressey: limitações e aplicações no contexto dos crimes corporativos. **Boletim IBCCRIM**, v. 33, n. 388, p. 5-8, 2025.

BOTELHO, Tiago Resende; HELD, Thaisa Maira. Da administração pública burocrática à gerencial: o desafio da politização da burocracia no presidencialismo de coalizão. **Revista do Direito**, n. 63, p. 163–185, 2021.

BRANDIS, Juliano Oliveira; PALHEIRO, Renata Di Masi. Necessidade de autocontenção e cooperação institucional para a efetividade do controle e das práticas de boa governança no

Brasil. *In*: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.; SILVA, Vlândia Pompeu (org.). **Governança e compliance no setor público**: desafios e perspectivas. [S. l.]: Thoth, 2022. cap. 13, p. 297. E-book Kindle.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Manual de licitações e contratações administrativas**. Autores: Marinês Restelatto Dotti, Ronny Charles Lopes, Teresa Vilac. Brasília, DF: AGU, 2014. 460 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto prevê código de conduta para servidores públicos da área de licitação. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 16 mar. 2022. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/855187-PROJETO-PREVE-CODIGO-DE-CONDUTA-PARA-SERVIDORES-PUBLICOS-DA-AREA-DE-LICITACAO#:~:text=O%20c%C3%B3digo%20de%20conduta%20de,no%20processo%20de%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABblica>. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p. Il., color. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica/view>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Plano de Integridade 2023 • 2025. 3. ed. Brasília, DF: CGU, 2023. 43 p. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/93464/1/Plano_Integridade_CGU_2023_2025.pdf. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Resolução COAF nº 40, de 22 de novembro de 2021**. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas obrigadas na comunicação de operações suspeitas ao COAF. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 222, p. 36, 26 nov. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-coaf-n-40-de-22-de-novembro-de-2021-361264576>. Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. **Decreto n. 10.531, de 26 de outubro de 2020**. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 204, p. 5, 27 out. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10531.htm. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023**. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 maio 2023. Seção 1, p. 5. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm. Acesso em 3 de jun. 2025

BRASIL. **Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre a gestão e a ocupação dos cargos em comissão e das funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 set. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114204.htm. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação dos programas de integridade**. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 1 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Integridade**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/integridade>. Acesso em: 1 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.774.165/PR**. Relator: Ministro Leopoldo de Arruda Raposo (Desembargador Convocado do TJ/PE). Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2020. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 03 mar. 2020. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/monocraticas/decisoes/?num_registro=201802762201&dt_publicacao=03/03/2020. Acesso em: 5 de jul de 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 643.802/SE**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Brasília, DF, 26 de junho de 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 2.139.686/RJ**. Relator: Ministro Antonio Saldanha Palheiro. Brasília, DF, 12 de junho de 2025. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 16 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1844/2019 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 14 ago. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1844%252F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1299/2022 – Primeira Câmara**. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília, DF, 26 abr. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1299%252F2022/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **iESGo 2024 – Índice de Governança e Sustentabilidade**: relatório de levantamento. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://iesgo.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/iesgo2024/iESGo2024_Relatorio_tecnico.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/licitacoes-e-contratos-orientacoes-e-jurisprudencia-do-tcu>. Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e à corrupção aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. 2. ed. Brasília, DF: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado); Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018. 148 p. Disponível em: <https://pnpc.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/8/2023/10/Referencial-Combate-fraude-corrupcao-2.pdf>. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de avaliação de maturidade da gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. 164 p.

Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf. Acesso em: 8 abr. 2025.

BREGA FILHO, Vladimir; DE MATOS DINIZ, Hirmínia Dorigan; DINIZ, Claudio Smirne. GOVERNANÇA NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: EM BUSCA DA INTEGRIDADE NAS INSTITUIÇÕES. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, v. 22, 2022.

BRITES, Elenise Eleonore de. Governança pública: princípios e diretrizes para o aprimoramento da administração pública. In: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.; SILVA, Vlândia Pompeu (org.). **Governança e compliance no setor público**: desafios e perspectivas. Londrina: Thoth, 2022. cap. 3, p. 103–120.

BRITO FILHO, Wladimir Soares de. Capitalismo de compadrio no Brasil. 2022.

BRITO, I.; CAMARÃO, T. A governança para resultados e a abrangência da gestão por competência nas contratações públicas prevista na Lei 14.133/2021. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=7a92f617-a886-3d68-94ce-f8ca281df81c>. Acesso em: 5 maio 2025.

CALDEIRA, Marcos; RODRIGUES, André Alfar. De *compliance* e de good governance das empresas privadas para as empresas públicas: uma aproximação preliminar. In: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.; SILVA, Vlândia Pompeu (org.). **Governança e compliance no setor público**: desafios e perspectivas. [S. l.]: Thoth, 2022. cap. 10, p. 257. E-book Kindle.

CAMARÃO, Tatiana. A gestão por competência na nova Lei de Licitações e Contratos. **Consultor Jurídico**, 9 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-09/tatiana-camarao-gestao-competencia-lei-licitacoes/>. Acesso em: 6 maio 2025.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**: Parte Especial. v. 3. 22. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553620944. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620944/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CARDOSO, H. R.; CERQUEIRA, R. S. de; ANDRADE, A. B. C. de. A Aplicabilidade Da Tecnologia Blockchain Às Licitações Públicas. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis (SC), v. 9, n. 1, p. e0368, 2021. DOI: 10.37497/revistacejur.v9i1.368. Disponível em: <https://cejur.emnuvens.com.br/cejur/article/view/368>. Acesso em: 3 maio 2025.

CARVALHO, André Castro. Pessoa politicamente exposta: reflexões e propostas de regulamentação. **Consultor Jurídico**, 19 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-19/publico-pragmatico-pessoa-politicamente-exposta-reflexoes-propostas-regulamentacao/>. Acesso em: 3 maio 2025.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo / José dos Santos Carvalho Filho*. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019 – pág. 245.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Guia de Combate a Cartéis em Licitação**. Brasília, DF: CADE, 2019. Disponível em: www.cade.gov.br. Acesso em: [informar data de acesso, se aplicável e diferente da data geral de pesquisa].

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de tratamento de conflito de interesses: análise de consultas sobre riscos de conflito de interesses e pedidos de autorização para o exercício de atividade privada (Lei nº 12.813/2013)**. 2. ed. Brasília, DF: CGU, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/conflito-de-interesses/arquivos/manual-de-tratamento-de-conflito-de-interesse.pdf>. Acesso em: 3 maio 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025-2027**. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>. Acesso em: 5 maio 2025.

COPOLA, Gina. Programa de integridade (*compliance*) na nova lei de licitações. Solução em Licitações e Contratos, São Paulo, ano 4, n. 43, p. 29-32, out. 2021. Disponível em <https://www.lucianoeliasreis.com.br/wp-content/uploads/2022/01/2021-43-SLC-Outubro-2021-Completo.pdf#page=30>. Acessado em 3 de jul 2025.

COSTA, Angélica Souza Veríssimo da; MOURA, Marcos Ruan Leal. *compliance* como instrumento fiscalizatório para prevenção de desvios licitatórios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: **Direitos Humanos na Contemporaneidade: problemas e experiências de pesquisa**. v. 2. [S.l.: s.n.], 2021.

COSTA, Cesar Martins et al. A aplicação do processo de due diligence no cadastro de fornecedores: uma proposta de manual de boas práticas. 2021.

COSTALDELLO, Ângela Cássia. Reforma administrativa e seus retrocessos: Reflexões sobre a PEC n. 32/2020. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coords.). O direito administrativo do pós-crise. Curitiba: Íthala, 2021. p. 80-103.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2010. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595152281/>. Acesso em: 24 fev. 2025.

COUTINHO, Leandro de Matos. Notas sobre gestão de riscos no âmbito da administração pública. In: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.; SILVA, Vlória Pompeu (org.). **Governança e compliance no setor público: desafios e perspectivas**. Londrina: Thoth, 2022. cap. 8, p. 181–198.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. ISBN 9786555598223. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598223/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

CRAVO, Daniela Copetti. Construindo uma cultura de integridade e ética: participação de servidores públicos inativos em contratações públicas à luz do § 1º do artigo 9º da Lei

14.133/2021. **Revista Carioca de Direito**, v. 5, n. 1, p. 42–53, 2024. Disponível em: <https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/150>. Acesso em: 2 maio 2025.

DA SILVA, Ana Clara Gonçalves Melo et al. RED FLAGS E FRAUDES CORPORATIVAS: ANÁLISE DOS CASOS PETROBRÁS, JBS E ANDRADE GUTIERREZ. **Razão Contábil e Finanças**, v. 13, n. 2, 2022.

DA SILVA SANTOS, Vilson; LORETI, Jhony Grund Abreu; RIBEIRO, Marcelo Durvalino de M. GESTÃO DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: enfoque sobre licitações e contratos. *Revista Científica Semana Acadêmica*, v. 1, p. 1-17, 2019.

DA SILVA FILHO, João Antonio. Ética, valores, transparência e cidadania. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 1, p. 13-17, 2016.

DE AMORIM, Dênia Aparecida; DE OLIVEIRA, Nicole Batistuta Manzi. O princípio da integridade na governança pública brasileira: uma revisão sistemática. **RAGC**, v. 10, n. 43, 2022.

DE ARAÚJO, Valter Shuenquener; DOS SANTOS, Bruna de Brito André; XAVIER, Leonardo Vieira. *compliance* na administração pública brasileira. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 77, p. 247-272, 2019.

DE ARRUDA, Gabrielle Aguirre; DA COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. A administração pública gerencial: análise da experiência das serventias extrajudiciais no Brasil. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 8, n. 1, 2022.

DE CASTRO QUIRINO, Carina. IRRACIONALIDADE DO AGENTE PÚBLICO E TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA COMPORTAMENTAL: NOTAS SOBRE UM ELEFANTE NA SALA. *Quaestio Iuris (QI)*, v. 11, n. 2, 2018.

DE MACEDO MARTYNYCHEN, Marina Michel; DA SILVEIRA, Geovane Couto. Perspectivas da Teoria da Escolha Pública no orçamento público: uma análise das emendas do Relator Geral do Orçamento (RP 9). **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 159, n. 159, 2024.

DE MELO LACERDA, Natalia. A emergência dos programas públicos de integridade como instrumento de prevenção de cartéis em licitação. *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n. 221, p. 111-130, 2019.

DE OLIVEIRA, Gercina Alves. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 4, n. 2, p. 47 a 74-47 a 74, 1970. Disponível em <file:///C:/Users/user/Downloads/admin,+Burocracia+Weberiana.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

DE OLIVEIRA FILHO, João Glicério; DA CRUZ DAVID, Roberto. GOVERNANÇA CORPORATIVA E *COMPLIANCE* ANTIDISCRIMINATÓRIO NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE EMPRESA E DIREITOS HUMANOS. *Diálogos Possíveis*, v. 21, n. 2, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. – 32 ed. – Rio de Janeiro: Forense 2019 – pág. 64.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. *Ponto-e-Vírgula*, São Paulo, v. 6, p. 201-217, 2009.

DIAS, Ricardo Gueiros Bernardes; PEREIRA, Diogo Abineder Ferreira Nolasco. Justiça multiportas e os conflitos envolvendo a administração pública: arbitragem e os interesses públicos disponíveis. *Revista Jurídica*, v. 3, n. 60, p. 361-383, 2020.

DOMINGUES, Carla Gonçalves. Due diligence de integridade e background check como ferramentas estratégicas na prevenção de ilícitos empresariais. 2024. 107 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2024.

DOS SANTOS, Acácia Margarete Pinto. **Artigo - Fraudes em licitações na administração pública**. 2017.

DOS SANTOS, Felipe Aguiar; BEZERRA, Darlan Oliveira. Licitação pública e seus contratos: fraudes e cartéis em licitações. **Revista Campo do Saber**, v. 8, n. 2, 2022.

DOS SANTOS, Luiz Alberto; CARDOSO, Regina Luna Santos. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. **PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001 MONOGRAFIAS VENCEDORAS**, p. 211, 2001.

DOURADO, Rodolfo Carneiro de Souza. **Ecossistema da corrupção no Brasil**: a sombra da gestão pública nas fraudes licitatórias. 2021. [Complementar com tipo de documento, instituição, local, se for tese, dissertação, etc.].

DO VALLE, Vanice Regina Lírio; DOS SANTOS, Marcelo Pereira. Governança e *compliance* na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 19, n. 75, p. 161-177, 2019.

ESTEFAM, André. **Direito penal**: parte especial (arts. 235 a 359-T). v. 3. 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. ISBN 9786553626904. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553626904/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

FALCÃO, Daniel; PEROLI, Kelvin. A governança, o controle interno de gestão e o gerenciamento de riscos na Administração Pública diante da nova Lei de Licitações e Contratos. *Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, v. 1, n. 8, p. 40-51, 2021.

FARIA, Renato. CAPITALISMO DE COMPADRIO E OPERAÇÃO LAVA JATO. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, v. 8, n. 15, p. 76-96, 2021.

FARIAS, Diego Oliveira; COUTINHO, Eldon Teixeira; MONTEIRO, Monique; LOUREIRO, Tibério Cesar Jocundo. Tecnologia Blockchain e Auditoria. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 150, p. 22-48, jul./dez. 2022.

FONSECA, Antonio. Programa de *compliance* ou Programa de Integridade: o que isso importa para o direito brasileiro. *Manual de compliance*. São Paulo: Instituto Arc, 2017. Disponível em https://core.ac.uk/download/pdf/211930794.pdf?trk=public_post_comment-text. Acessado em 13 mai. 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**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Revista Interesse Público*, v. 19, n. 102, p. 27-44, 2017.

GAMBOGI, Flavio Bosen. Reflexos penais da Lei nº 14.230/2021: o crime de fraude à licitação e a necessária superação da Súmula 645 do Superior Tribunal de Justiça. **OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA**, v. 22, n. 6, p. e5252-e5252, 2024.

GERCWOLF, Susana. **compliance na administração pública federal**: instrumento de governança, gestão de riscos e sustentabilidade. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/24117>. Acesso em: 11 maio 2025.

GIACOMELLI, Giancarlo et al. **Governança corporativa**. Porto Alegre: SAGAH, 2017. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595021693/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

GOMES, Evandro Pereira Guimarães Ferreira; LIMEIRA, André Luis Fernandes. Governança corporativa e *compliance*: distinções relevantes sobre um problema comum. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 2, n. 69, p. 476–500, 2022. Disponível em: <https://www.unicuritiba.edu.br/revistajuridica>. Acesso em: 22 fev. 2025.

GOMES, Michael Hellison Jantorpe; COEV, Luana Lopes; MORONG, Fábio Ferreira. Do conceito à proposta de implementação: as linhas de defesa à luz da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021). **Colloquium Socialis**, v. 15, n. 2, p. 16–24, 2023. Disponível em: <https://journal.unoeste.br/index.php/cs/article/view/4754/3608>. Acesso em: 8 abr. 2025.

GONÇALVES, Victor Eduardo R. **Direito Penal - Parte Especial - Coleção Esquemático**. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553621798. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621798/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

GUARAGNI, Fábio André; KASPCHAK, Patrícia de Mello; SANTOS, Daniel Iserhard dos. *compliance* criminal: explorando a responsabilidade penal dos *compliance* officers. **ESG Studies Review**, v. 3, n. issue [verificar número da edição], p. e01603–e01603, 2020. Disponível em: <https://esgstudiesreview.org/convergencias/article/view/1603/1445>. Acesso em: 11 maio 2025.

HIGA, Alberto Shinji; CASTRO, Marcos Pereira; OLIVEIRA, Simone Zanotello de. **Manual de direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2018. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 12 mar. 2025.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). **O modelo das três linhas**. Jul. 2020. Disponível em: <https://www.globaliia.org>. Acesso em: 8 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código de melhores práticas de governança corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023.

ISHIKAWA, Lauro; ALENCAR, Alisson Carvalho de. *compliance* inteligente: o uso da inteligência artificial na integridade das contratações públicas. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 83-98, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p83. Acesso em: [informar data de acesso].

IWAKURA, Cristiane Rodrigues; CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. Tecnologia, governo digital e a nova Lei de Licitações. **Revista do TCE-RJ**, n. 5, p. 34-45, 2023.

JANNIS, Andre Schmidt. *compliance* público referente aos princípios da Administração Pública: a necessidade da atuação do advogado público como pressuposto de efetividade. *In*: LAMY, Eduardo (org.). **compliance**: aspectos polêmicos e atuais. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 33.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Editora Forense, 2024.

LIMA, Walber Cunha. **Bioética, mistanásia e direitos humanos**: morte social e perspectivas para o seu enfrentamento. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/23511>. Acesso em: [informar data de acesso].

LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara. A implementação do planejamento nas contratações públicas. **Revista INCP**, ano I, edição 001, fev. 2023. Disponível em: <https://incp.org.br/revista>. Acesso em: 26 abr. 2025.

MAC-CULLOCH, Yurie Kamizono et al. Integração dos instrumentos de *compliance* para a gestão pública sistêmica do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Pará. 2024.

MACHADO, Antonio Rodrigo; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *compliance*: instrumento de controle nas licitações públicas. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 18, n. 72, p. 71-91, 2018.

MARQUES SILVA, C. E.; SANTOS ALVES, R. A Responsabilidade Da Alta Gestão Da Administração Pública À Luz Da Lei Nº 14.133/2021 (Nova Lei De Licitações). **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 1–18, 2024. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=b234049c-a3ef-3790-b79b-bb143e0eb861>. Acesso em: 2 maio 2025.

MARQUIZA, JHEMILLY KETHELYN DE SOUZA. **A VULNERABILIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: O PAPEL DOS CARTÉIS E CONLUIOS NA DISTORÇÃO DA CONCORRÊNCIA E SEUS IMPACTOS NO SETOR PÚBLICO E ENGENHARIA**. 2024.

MARTINS, Vinicius A. et al. Teoria de agência aplicada no setor público. **Revista Espacios**, v. 37, n. 35, p. 16373501–16373530, 2016.

MASSON, Cleber. **Direito Penal**: Parte Especial - (Arts. 213 a 359-T). v. 3. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. E-book. ISBN 9786559649549. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649549/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597016093/>. Acesso em: 24 fev. 2025.

MATUELLA FILHO, Iedo; DE SOUZA MIRANDA, Claudio. **Percepção do Mercado de Governança, Risco e *compliance* dos Pontos do Triângulo da Fraude de Cressey a Partir da Pandemia**. 2022.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo / Celso Antonio Bandeira de Mello. – 34. ed. rev. E atual. Até Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. – São Paulo: Malheiros, 2019 – pág. 537

MELLO, Rodrigo de Castro Villar. Public *compliance* nas licitações e contratos administrativos / Public *compliance* in bids and administrative contracts. **Revista Científica do CPJM**, v. 2, n. 5, p. 159–176, 2022. Disponível em: <https://rcpjm.cpjm.uerj.br/revista/article/view/128>. Acesso em: 11 maio 2025.

MENDES, Francisco S.; CARVALHO, Vinicius Marques de. ***compliance* – concorrência e combate à corrupção**. 1. ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2017. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595450073/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

MENEZES, Ana Paula Veras Carvalho. **Inteligência artificial para identificação de indícios de fraude e corrupção em compras públicas no TCU**. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

MIOTTO, Marcos Vinícius de Jesus; FONSECA COSTA, Luis Felype; PIRES, Arthur. GOVERNANÇA E CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS LICITAÇÕES. *Conpedi Law Review*, Florianopolis, Brasil, v. 10, n. 1, 2024. DOI: 10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2024.v10i1.10705. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/10705>. Acesso em: 5 jun. 2025.

MONTANHOLI, M.; SANTOS, F. de A. Governança Pública: Controle Externo e Administração. *Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional*, Florianópolis (SC), v. 8, n. 1, p. e357, 2020. DOI: 10.37497/revistacejur.v8i1.357. Disponível em: <https://cejur.emnuvens.com.br/cejur/article/view/357>. Acesso em: 2 jun. 2025.

MONTICELLI, Brenda Gabrielle da Silva. *compliance* na administração pública federal: influências e distinções em relação ao *compliance* privado. 2023. Trabalho de Graduação Interdisciplinar (Bacharelado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023.

MORAIS, Vinícius Souza. **Previsão de fraude em licitações no Brasil**. 2024. 87 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Organizacional) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024. DOI: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2024.5149>.

MORO, Sérgio Fernando; MARTINS José Alberto Monteiro; and LEONI, Jaqueline Vasconcelos. "A Eficácia do *compliance* Público/Privado no Combate à Corrupção." *Economic Analysis of Law Review* 10.2 (2019): 245-260.

NAESSENS, Hilda. Ética pública y transparencia. In: XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional. Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2010. p. 2113-2130.

NETO, Anastácio Fernandes. Criminalidade empresarial: aspectos criminológicos e os efeitos dos programas de *compliance* na prevenção de ilícitos. 2025. Tese de Doutorado. Disponível em <https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10400.5/99015/1/DISSERTACAO%20ANASTACIO%20NETO%20FAC%20LISBOA%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em 25 jun. 2025.

NETO, Eduardo Grossi Franco et al. Assessoria jurídica na Nova Lei de Licitações e as linhas de defesa: conexões e experiências. **Campo de Públicas: Revista Científica da Fundação João Pinheiro**, v. 1, n. 1, p. 51–62, 2022. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/52>. Acesso em: 8 abr. 2025.

NEVES, Rodrigo Santos; GAMA, Caio Cesar Duque. **A estrutura de controle na Nova Lei de Licitações**. 2023. Disponível em: https://d1wqtxtslxzle7.cloudfront.net/104628941/A_estrutura_de_controle_licitacoes_Neves_Gama-libre.pdf. Acesso em: 8 abr. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia. Reforma Administrativa e Burocracia. 1. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2012. E-book. ISBN 9786559773312. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559773312/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

NUCCI, Guilherme de S. **Curso de Direito Penal**. v. 3. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9786559649266. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649266/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

NUNES, Lorena Gonçalves Pereira. **Fraudes em licitações públicas**. 2020. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/22488/1/FRAUDE%20EM%20LICITA%C3%87%C3%95ES%20P%C3%9ABLICAS%20-%20ARTIGO%20CIENTIFICO%20.pdf>. Acesso em: [informar data de acesso].

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530996116. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A fiscalização dos contratos administrativos na nova Lei de Licitações: dos carimbos à inteligência artificial**. 2024. [Complementar com dados da publicação: editora, local, se livro; periódico, volume, etc., se artigo].

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica. A exigência de programas de *compliance* e integridade na nova lei de licitações: uma análise de custos e benefícios. In: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.; SILVA, Vlória

Pompeu (org.). **Governança e compliance no setor público**: desafios e perspectivas. Londrina: Thoth, 2022. cap. 12, p. 275–290.

OLIVEIRA, Saada Luedy Matos Soares. Uma análise sobre as inter-relações entre concepções e quasi-myths acerca da corrupção. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, p. 53-70, 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Anticorrupção e integridade**. 2024. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/anti-corruption-and-integrity.html>. Acesso em: 26 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Manual de integridade pública da OCDE**. 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5.html. Acesso em: 26 fev. 2025.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2019.

PEREIRA, Juliana da Rocha; MUSSALAM, Juliana; FARIA VIANA, Kater Sânela; LADEIRA DOS SANTOS, Waldir Jorge. Os desafios do controle interno no novo marco regulatório das contratações públicas. *Revista do TCU, Brasília*, v. 154, n. 1, p. 78–102, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.154.78-102. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2051>. Acesso em: 5 jun. 2025.

PEREIRA, Luma Costa Minotto. O *compliance* como instituto além do direito. In: VECCHIO, Tiago Fabres (org.). **Direito: passado, presente e futuro**. v. 2. São Paulo: Vecchio Editora, 2020. p. 17. Disponível em: https://www.vecchioassociados.com.br/wp-content/uploads/2020/11/LIVRO_DIREITO_PASSADO_PRESENTE_E_FUTURO_VOL2-2.pdf. Acesso em: 11 maio 2025.

PEREIRA, Miguel Ribeiro. O sistema de controle das licitações e contratos administrativos no Brasil diante da sociedade global de riscos. **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, p. 29, 2024. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Revista_RTCEsc_n3_verDigital.pdf#page=31. Acesso em: 8 abr. 2025.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública**: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. São Paulo: J. H. Mizuno, 2019. E-book.

PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. São Paulo: Almedina Brasil, 2022. E-book. ISBN 9786556274416. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556274416/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

PINTO, Joseane Batalha; NOGUEIRA, Ricardo Jorge da Cunha Costa, and CERQUINHO, Kleomara Gomes. "AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE RISCOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS QUANTO AO ATENDIMENTO À INSTRUÇÃO NORMATIVA 01/2016: EVALUATION OF RISK MANAGEMENT POLICIES OF THE FEDERAL UNIVERSITIES CONCERNING COMPLIANCE WITH NORMATIVE INSTRUCTION 01/2016." *Brazilian Journal of Production Engineering* 6.2 (2020): 227-244.

PIRONTI, Rodrigo; ZILIOTO, Mirela Miro. A importância das boas práticas de governança e *compliance* nas contratações públicas: a exigência de certificações dos sistemas de integridade é um caminho adequado? *In: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.; SILVA, Vlândia Pompeu (org.). Governança e compliance no setor público: desafios e perspectivas.* Londrina: Thoth, 2022. cap. 15, p. 331–344.

PRADO, Roberta N. **Governança Corporativa.** v. III. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. ISBN 9786553625129. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553625129/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

RABELO, Rogério José. **Avaliação das consultas sobre conflito de interesses:** uma contribuição para a prevenção de riscos à integridade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal Brasileiro. 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7841>. Acesso em: 3 maio 2025.

RAINHO, Renata Costa. *compliance* como instrumento de integridade e combate à corrupção nas contratações públicas: uma análise do tema à luz da Lei nº 14.133/2021. *Revista da CGU*, v. 15, n. 27, 2023.

RAUEN, Fábio José, 1965-Roteiros de iniciação científica : os primeiros passos da pesquisa científica desde a concepção até a produção e a apresentação / Fábio José Rauen. - Palhoça : Ed. Unisul, 2015. 672 p. ; 23 cm

REGINA SOUZA, S.; MACIEL-LIMA, S. Aplicabilidade do *compliance* na administração pública face o momento político atual brasileiro. **Revista Percorso**, [S. l.], v. 1, n. 24, p. 1–22, 2018. DOI: 10.6084/m9.figshare.6873386. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=8e2b7bd6-81c1-3235-99bf-6f721e3df562>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RYNDACK, Jaqueline Maria; GUARANI, Fábio André. **COMPLIANCE E POLÍTICAS PÚBLICAS: CAMINHO PREVENTIVO NO COMBATE DE CRIMES NO ÂMBITO EMPRESARIAL?**. *Percorso*, v. 3, n. 30, p. 220-224, 2019. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/0db3/f80252d95dd6a0693929d163c9eac8287ee3.pdf>. Acessado em 2 jun. 2025

SADDY, André; OLIVEIRA FILHO, Eduardo Lagoni de. *compliance* e corrupção no setor público: desafios e perspectivas. *In: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.; SILVA, Vlândia Pompeu (org.). Governança e compliance no setor público: desafios e perspectivas.* Londrina: Thoth, 2022. cap. 1, p. 46.

SALMOSKI, Valmor et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008.

SANTOS, Igor Moraes. A aequitas como princípio fundamental do direito romano clássico: uma investigação histórico-filosófica. *Quaestio Juris*, v. 11, n. 03, p. 1734-1765, 2018.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Procedimento de due diligence de integridade (DDI) nos processos de contratação pública. *Zenite Blog*, Curitiba, 21 nov. 2022. Disponível em: <https://zenite.blog.br/procedimento-de-due-diligence-de-integridade-ddi-nos-processos-de-contratacao-publica/>. Acesso em: 12 jul 2025

SANTOS, Joyce Rayane Alves dos. **O impacto das fraudes licitatórias na degradação dos direitos fundamentais**: uma análise das aplicações da lei de improbidade administrativa na responsabilização de agentes públicos e particulares. 2024.

SANTOS DIVINO, S. B. Diretrizes De Governança E *compliance* Para Aplicações Jurídicas Da Plataforma Blockchain Na Administração Pública E Na Administração De Empresas. **Brazilian Business Law Journal / Administração de Empresas em Revista**, [s. l.], v. 3, n. 36, p. 194–222, 2024. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=b4ef2d20-8ca8-3df8-af29-a14528b61465>. Acesso em: 2 maio 2025.

SCARTON, Rodrigo Resende. Lei 14.133/2021 e os novos crimes em licitações e contratos administrativos como instrumentos no combate à corrupção. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 92, p. 133-148, 2022.

SCHRAMM, Fernanda Santos et al. **O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

SEIDEL, Arthur Matsuda. AGENTES PÚBLICOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. **REVISTA FOCO**, v. 18, n. 4, p. e8296-e8296, 2025. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/8296>. Acesso em: 5 maio 2025.

SILVA, Edson Cordeiro da. **Governança corporativa nas empresas**: como a boa governança corporativa impulsiona valor para uma gestão empresarial de sucesso. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2023. E-book. ISBN 9788550817880. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788550817880/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

SILVA, E. da C. et al. UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DO USO DE TECNOLOGIAS DIGITAIS NA MODERNIZAÇÃO E AGILIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO PÚBLICA. **REVISTA FOCO**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. e4491, 2024. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n2-106. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/4491>. Acesso em: 3 maio 2025.

SILVA, J. M. C. da. A integridade pública como um caminho para o Brasil alcançar uma boa governança pública. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, [S. l.], v. 21, n. 41, p. 29–49, 2022. DOI: <https://doi.org/10.48075/csar.v21i41.27058>. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/27058>. Acesso em: 26 fev. 2025.

SILVA, João; SOUZA, Maria. Programas de integridade e códigos de ‘ética’ na administração pública: contribuições da filosofia. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 10, n. 2, p. 10–25, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/92/138>. Acesso em: 1 fev. 2025.

SILVA, Luis Andre Dutra. Utilização de deep learning em ações de controle. **Revista TCU**, p. 18-23, 2016.

SILVA, Michelle Marry Marques da. Das contratações: a pedra fundamental para a eficiência do processo licitatório. In: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.; SILVA, Vlândia Pompeu (org.). **Governança e compliance no setor público**: desafios e perspectivas. Londrina: Thoth, 2022. cap. 11, p. 261–274.

SILVA, Mônica Aparecida da Rocha; MARVÃO, Danila Resende Duarte. Governança pública e a efetividade das políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 4, n. 80, p. 197–227, out./dez. 2024. Disponível em: <https://www.unicuritiba.edu.br/revistajuridica>. Acesso em: 22 fev. 2025.

SIMÃO, Valdir Moysés. Setor público ainda tem dificuldade para prevenir fraudes em licitações. **Consultor Jurídico**, 18 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-18/setor-publico-ainda-tem-dificuldade-para-prevenir-fraudes-em-licitacoes/>. Acesso em: 5 maio 2025.

SOUSA, Guilherme Carvalho e. As políticas de ESG na Nova Lei de Licitações. Solução em Licitações e Contratos, São Paulo, ano 4, n. 43, p. 27-29, out. 2021. Disponível em <https://www.lucianoeliasreis.com.br/wp-content/uploads/2022/01/2021-43-SLC-Outubro-2021-Completo.pdf#page=30>. Acessado em 3 de jul 2025.

SOUZA, Juliana de. Criminalidade empresarial e *compliance* como forma de combate à corrupção. In: PORTO, Éderson Garin et al. (org.). Tecnologia e *compliance* no Direito. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020. p. 49-63. Disponível em https://www.caedjus.com/wp-content/uploads/2020/07/Livro_Tecnologia_e_compliance_no_direito_ICLD_2020.pdf#page=49. Acessado em 6 de jul de 2025.

SOUZA, Luciana Cristina de; PRODEL JÚNIOR, Luiz Henrique. Diretrizes de gestão de riscos e de integridade na administração pública. **Revista do Direito Público**, v. 18, n. 1, p. 26–43, 2023. DOI: 10.5433/1980-511X.2023v18n1p26-43. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=5e245720-db28-3b80-b79f-d562831d09c5>. Acesso em: 2 maio 2025.

SOUZA, Renee do Ó.; PIPINO, Luiz Fernando R.; CARNEIRO, Andréa Walmsley S. **Coleção Método Essencial - Direito Penal - Parte Especial**. v. 2. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. E-book. ISBN 9786559647323. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559647323/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SPINELLI, Mário. A importância das ouvidorias para os sistemas de integridade governamentais. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 221.

SPITZCOVSKY, Celso. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: principais diretrizes e mudanças. 2. ed. Rio de Janeiro: Expressa, 2024. E-book. ISBN 9788553623242. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553623242/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

TABAK, Benjamin Miranda. A Análise Econômica do Direito: Proposições legislativas e políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 52, n. 205, p. 321-345, jan./mar. 2015.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. A equidade na filosofia do direito: apontamentos sobre sua origem aristotélica. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 11, n. 128, p. 88-92, 2012.

TEODÓSIO DA SILVA, Valdecir Manoel André; DIAS MARAGNO, Luís Maurício. Fraudes praticadas pelo topo e o Modelo das Três Linhas do IIA. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 18-25, 2022. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=d3d1e860-af56-3619-a11e-a2bfd32b4700>. Acesso em: 8 abr. 2025.

THAMAY, Rennan Faria K. et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. ISBN 9786555597646. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597646/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

TORRES, Rafael Lima; BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Corrupção, Crimes Econômicos, Teorias Criminológicas correlatas e Ética Empresarial. *Revista Internacional Consinter de Direito*, p. 347-366, 2015.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Brasil registra pior nota e pior posição da série histórica do Índice de Percepção da Corrupção. *Transparência Internacional Brasil*, 30 jan. 2024. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/brasil-registra-pior-nota-e-pior-posicao-da-serie-historica-do-indice-de-percepcao-da-corrupcao/>. Acesso em: 13 de mai. 2025.

WEBER, Max. *Sociologia da burocracia*. Zahar Editôres, 1966.

VIEIRA-MACHADO, Henrique Tofoli; MARIN, Maria Angélica Lacerda. *compliance: alternativa para mitigação e prevenção de crimes regulados pelo Direito Penal Econômico*. FEMEA, 2023.

VIOL, Dalila M. **Programas de integridade e combate à corrupção: aspectos teóricos e empíricos da multiplicação do *compliance* anticorrupção no Brasil**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273815/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

ZENKNER, Marcelo; GARCIA, Gabriel Ene. Por uma rede nacional de integridade: o PLS nº 303/2016 e a conexão entre os sistemas de integridade como pressuposto para sua efetividade. *In: IWAKURA, Cristiane Rodrigues; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.; SILVA, Vlândia Pompeu (org.). Governança e compliance no setor público: desafios e perspectivas*. [S. l.]: Thoth, 2022. cap. 9. E-book Kindle.

ZINGALES, Luigi. *Um capitalismo para o povo: reencontrando a chave da prosperidade americana*. São Paulo: BEI Comunicação, 2015.