

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**JOSÉ SÉRGIO SARAIVA**

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

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

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

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

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

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

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

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

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

**Comunicação:**

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

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

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

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

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

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

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

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

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Janaína Rigo Santin; José Sérgio Saraiva – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-724-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

---

#### **Apresentação**

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 20 de junho de 2023, durante o VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI..

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

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à Revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

No primeiro bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo **A CONSENSUALIDADE NA RESOLUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A RESOLUÇÃO ADEQUADA DOS CONFLITOS COMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AO INTERESSE PÚBLICO**, de autoria de Abner da Silva Jaques, Murilo Pina Bluma e Jorge David Galeano Rosendo, objetiva esclarecer a necessidade da Administração Pública, nas esferas nacional, estaduais e municipais, em transformar seu modo de conduta frente aos conflitos originados de seus Contratos Administrativos, privilegiando os meios mais eficientes e adequados para resolver litígios, e em observância ao interesse público e ao desinteresse em disputas judiciais muito longas.

O artigo **A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A TRANSPARÊNCIA NA ERA DIGITAL**, de autoria de Renato Evangelista Romão , Barbara Taveira dos Santos, destaca que a participação cidadã e a transparência são fundamentais para a democracia e que a era digital trouxe novas possibilidades para a promoção desses valores, ressaltando que a internet e as redes sociais permitem um maior engajamento cívico e acesso à informação, o que pode resultar em maior controle social sobre as ações governamentais. Ressalva entretanto que a exclusão digital, a polarização política e a segurança dos dados são desafios a serem

enfrentados, se fazendo necessário um comprometimento de todos os setores da sociedade para garantir que a participação cidadã e a transparência na era digital sejam meios para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

O artigo AS LEIS DO ESTADO E O ESTADO CONTRA AS LEIS: O PROBLEMA DA ATUAÇÃO CONTRA LEGEM PELOS AGENTES PÚBLICOS, de autoria de Marcelo Garcia da Cunha, destaca que nas democracias da contemporaneidade a lei é o fator jurídico-normativo que confere previsibilidade ao convívio social e que além da lei, haveria uma realidade caótica e incompatível com a ideia de sociedade. Nesta perspectiva, destaca que ao mesmo tempo que impõe a lei, o Estado também se encarrega de obrigar ao seu cumprimento e que essa regra é quebrada de forma paradoxal quando o próprio Estado viola sua ordem jurídica. Assim, como objetivo geral, o artigo se propõe a apontar os efeitos resultantes da postura contra legem do Estado, ao passo que os objetivos específicos abrangem a identificação de fatores aptos a impedir ou mitigar a ocorrência do problema. Destaca, por derradeiro, que o critério da discricionariedade, que orienta certas ações do Poder Público, não autoriza uma arbitrária mitigação da força do princípio da legalidade.

O artigo DA CORRUPÇÃO À BRASILEIRA: O ESQUECIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO E DA DIGNIDADE HUMANA PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Raul Lemos Maia , Laís Machado Porto Lemos e Edilson Vitorelli Diniz Lima, destaca que o princípio da dignidade da pessoa humana trata do indivíduo como um ser digno e essencial pelo do Estado, ressaltando que face a corrupção existente no contexto brasileiro, esse princípio é levemente deixado de lado. Destaca também que a história por trás da 'corrupção enraizada' da sociedade brasileira aponta a relação entre os atos corruptos e outras mazelas sociais. Nesta perspectiva o artigo aponta o afastamento da dignidade da pessoa humana como metaprincípio, quando o comportamento corrupto se expande na sociedade, exemplificando, neste ínterim, a problemática da Lei de Improbidade Administrativa ao modificar as sanções no tocante às condutas culposas.

O artigo DIREITO FUNDAMENTAL À INCLUSÃO DIGITAL E SEU ASPECTO OBJETIVO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, de autoria de Ronny Carvalho Da Silva, tem por objetivo analisar as consequências fáticas e jurídicas, para a Administração Pública, do reconhecimento de um direito fundamental à inclusão digital. A partir da análise no contexto do Direito Internacional dos Direitos Humanos, busca verificar o reconhecimento da existência do direito à inclusão digital como um Direito Humano, fazendo, ainda, uma análise sobre a internalização desse direito no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente sobre o aspecto objetivo do direito fundamental de inclusão digital e suas implicações para a Administração Pública. Por derradeiro, analisa o papel

conformador de políticas públicas de inclusão digital a ser exercido pelo princípio da eficiência, devendo ser tomado como verdadeiro vetor axiológico e hermenêutico visando a concretização do direito fundamental à inclusão digital, concluindo que o direito fundamental de inclusão digital impõe para a Administração Pública a necessidade do enfrentamento de grandes desafios para a implantação de uma administração pública digital, necessária para a concretização do referido direito fundamental.

O artigo **EMPREENDEDORISMO SOCIAL E ACCOUNTABILITY: O CONTROLE PARTICIPATIVO EXERCIDO PELO TERCEIRO SETOR**, de autoria de Lidiana Costa de Sousa Trovão , Igor Marcellus Araujo Rosa, procura investigar se o empreendedorismo social, como agente de monitoramento público-administrativo, atenderia aos pressupostos democrático-participativos esculpidos pela Constituição de 1988. Nesta perspectiva, o objetivo geral é a definição e a caracterização de accountability, visando apontar a capacidade de inspiração e maximização da consciência participativo-democrática no uso de alternativas de controle disponíveis através do empreendedorismo social. O artigo concluir que a participação popular na diretoria das Organizações Sociais se dá mediante representação no órgão colegiado de deliberações ou também chamado de Conselho de Administração, bem como que o terceiro setor é parte legítima para o controle, monitoramento e qualificação dos atos da vida pública, uma vez que ocupa um lugar de destaque na prevenção, combate, informação e conscientização comunitária, quanto à legalidade dos atos de gestão.

O artigo **ESTRATÉGIA DE GARANTIA DE CONFORMIDADE DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: REQUISITOS DA LEI DE PROTEÇÃO E DEFESA DO USUÁRIO E RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU**, de autoria de Bruna Toledo Piza de Carvalho Magacho, ressalta que o compliance é um tema relevante na gestão de empresas privadas ou públicas e que objetiva garantir que as organizações cumpram com as leis, normas e regulamentos, promovendo ética e transparência em suas atividades. O artigo foca-se na gestão de empresas privadas prestadoras de serviços públicos, pressupondo que possuem um papel essencial na entrega de serviços públicos essenciais à população. Assim, investiga o processo de implementação de programas de compliance e como pode contribuir para uma gestão mais eficiente e responsável, com impacto positivo na qualidade dos serviços oferecidos. O artigo parte da premissa da manutenção da conformidade na gestão de contratos e garantia do cumprimento da Lei de proteção e defesa do usuário do serviço público (Lei Federal n.º 13.460/2017), destacando o conteúdo da norma que estabelece diretrizes para a gestão de contratos entre usuários e prestadores de serviços públicos, com o objetivo de garantir uma relação mais justa e equilibrada entre partes. Destaca aspectos indispensáveis para implementar um

programa de compliance efetivo, como definição de políticas claras e objetivas, capacitação de colaboradores, auditorias internas e avaliação constante dos riscos envolvidos. Na conclusão, apresenta um quadro com cinco pilares norteadores de programas de integridade: comprometimento da alta direção, análise de riscos, políticas e procedimentos objetivos, capacitação, conscientização e indicadores para monitoramento contínuo do sistema. Por fim, ressalta a importância do compliance e da gestão de contratos para garantir uma atuação ética, transparente e responsável das empresas prestadoras de serviços públicos, com impacto na qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão.

O artigo GOVERNANÇA E COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA MUNICIPAL CARIOCA: PROGRAMA RIO INTEGRIDADE COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE A CORRUPÇÃO, de autoria de Livia De Araújo Corrêa, traz uma análise da política pública de combate à corrupção na administração pública municipal carioca, instituída inicialmente através do Decreto Rio 45.385/18, e posteriormente através do atual Decreto Rio 48.349/2021, analisando os benefícios que programas de Integridade na Administração Pública trazem para a melhor prossecução do interesse público, bem como na efetivação da política pública de combate à corrupção. Para tanto, faz uma análise da política pública de combate a corrupção, demonstrando a importância da avaliação ex ante para se atingir a efetividade da política prevista no Decreto Rio nº 48.349/2021, demonstrando que normas complexas, como aquela estatuída no Decreto Rio nº 45.385/18, se tornam difíceis de serem implementadas e possuem baixa efetividade. Neste cenário, utiliza como parâmetro a lei estadual 10.691/2018, recentemente alterada pela Lei 11.187/2020, que institui o Programa de Integridade Pública do Governo para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual de Mato Grosso, analisando como esse trabalho pode ser efetivamente instituído no Rio de Janeiro. Por derradeiro, analisa de que forma a cultura de governança pública corporativa – atualmente tão necessária e utilizada no Brasil pós Operação Lava Jato por empresas privadas, públicas e sociedades de economia mista – pode ser implementada e devidamente adequada à realidade estrutural da administração.

O artigo IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PARA A CONSECUÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS, de autoria de Samuel Almeida Bittencourt, destaca que o Estado, por meio de suas contratações, figura como importante consumidor capaz de movimentar a economia e estimular o mercado. Destaca que a recente Lei 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos, avançou nesse sentido, estimulando a função regulatória das compras públicas para o alcance do objetivo de desenvolvimento nacional sustentável. Considerando esse cenário, o artigo tem como objetivo analisar a importância da governança das contratações para a consecução de

compras governamentais sustentáveis, destacando que o mesmo permite demonstrar a importância do estabelecimento de diretrizes e instrumentos de governança, por parte da alta administração dos órgãos públicos, para a consecução de políticas públicas por meio das compras realizadas pelo Poder Público.

No segundo bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA COMO PARADIGMA DA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA, de autoria de Maristela Valeska Lopes Braga Dias, destaca que a sociedade contemporânea, movida pela inovação tecnológica e pela maior conscientização dos direitos individuais, impulsionou o Estado e o Direito a ingressarem num processo dinâmico de reformas com vistas a superar os novos desafios em busca de legitimidade das ações governamentais, aumentar e fortalecer os canais de comunicação com a sociedade e antecipar medidas que assegurem as prestações sociais. Ressalta que a Administração Pública tradicional, diante do novo arcabouço é compelida a promover uma adequação dos seus parâmetros de atuação, antes pautados na legalidade estrita, para alcançar todo o conjunto de princípios constitucionais, com a finalidade de concretizar os direitos fundamentais, adequando-se ao princípio da Juridicidade.

O artigo OS ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS NO BRASIL, de autoria de Ronny Max Machado , Osmar Fernando Gonçalves Barreto e Rafael Khalil Coltro, destaca que a privatização nos presídios é uma realidade no Brasil, que, contudo, ainda carrega consigo uma série de questionamentos, críticas e dúvidas quanto a sua efetividade, necessidade e funcionamento, tendo em vista sua recente implementação. Ressalta que o sistema carcerário, por sua vez, enfrenta críticas ainda maiores, dada as condições estruturais e de operacionalização do processo de ressocialização que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Execuções Penais consagram, e a questão da superlotação carcerária. A partir desse cenário, procura investigar quais seriam os aspectos negativos e positivos da privatização dos presídios no Brasil. A este problema, apresenta algumas respostas no intuito de promover o debate sobre o tema e possibilitar maiores reflexões sobre soluções propostas para um aprimoramento do sistema carcerário nacional, em especial para tentar minimizar a superlotação existente nos presídios do país, e apontar se a privatização é mesmo um meio de sanar ou, ao menos, minorar tais problemas.

O artigo JUROS DE MORA E SUBVINCULAÇÃO DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF: O USO DISCRICIONÁRIO DOS RECURSOS, de autoria de Brenno Silva Gomes Pereira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, busca compreender o complexo uso dos recursos públicos oriundos dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), levando em consideração a sua vinculação constitucional, bem como suas subvinculações, de modo a refletir sobre o correto uso dos recursos decorrentes dos juros de mora desse processo judicial. Destaca que, quanto à aplicação destes recursos, sabe-se que o Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de garantir o pagamento dos honorários advocatícios dos causídicos que atuaram na ação principal, devendo o percentual estipulado em contrato calculado sobre o valor auferido, tendo incidência tão somente na parcela referente aos juros de mora. Pondera, contudo, que os recentes julgados não esclareceram conquanto ao seu uso em situações diversas que não ao pagamento de honorários advocatícios que, de uma forma ou de outra, ainda estaria vinculado ao benefício buscado para a educação. Isso porque, em todas as discussões depreendidas até o presente momento, em virtude da neófito atualização legislativa, a doutrina e jurisprudência tem se depreendido tão somente em torno das discussões referentes a tais honorários advocatícios, inobstante a existência de ações que não tenham sido protocoladas por escritórios privados. Observa que não se esclareceu de que forma se daria o manejo contábil desses recursos, em qual (quais) conta(s) seriam alojados, nem mesmo qual Tribunal de Contas seria responsável por seu controle externo, sendo estes os objetivos do artigo.

O artigo **MODELO ESTRUTURADO DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO PARA ALÉM DA EFICIÊNCIA**, de autoria de Danúbia Patrícia De Paiva, Adriana Ferreira Pereira e Helena Patrícia Freitas, destaca que compliance ou governança são termos relativamente novos que vêm sendo utilizados para reforçar o compromisso constitucional do Estado como garantidor da aplicação da lei. O artigo busca, a partir destes termos, reforçar ideais de condutas “corretas” a serem adotadas. Explicita que são práticas apresentadas, num primeiro momento, para os setores empresariais, mas que atualmente foram também expandidas para os setores públicos. Ressalta que ao mesmo tempo, surgiram legislações para regular este novo ambiente, como o Marco Civil da Internet, a Lei Anticorrupção, a Lei de Licitações e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Explica que todas essas leis, associadas ao compliance, visam o desenvolvimento harmônico e sustentável da sociedade digital, cada vez mais dinâmica e passível de transformações. A partir desse contexto, tem como problema de pesquisa como garantir que as políticas de governança no setor público traduzam democraticidade? Destaca, em resposta, que em cenários disruptivos, é essencial o estabelecimento de regras de conduta a valorizar eficiência e isonomia, principalmente em ambientes caracterizados por recursos tecnológicos e que boas práticas precisam estar estabelecidas em manuais de conduta e códigos de ética próprios, para que não sejam ferramentas de privilégios, favorecimento ou mesmo imunidades ilegais, demonstrando a necessidade de se definir regras para a fiscalidade de políticas de governança no setor público, para além da justificativa fundada exclusivamente na eficiência.

O artigo MUDANÇAS OCASIONADAS COM A NOVA REGULAMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO (DECRETO N.º 11.129/2022), de autoria de Elias Marques De Medeiros Neto e Ariane Almeida Cro Brito, apresenta as mudanças ocasionadas com a nova regulamentação da Lei Anticorrupção (Decreto n.º 11.129/2022), através da análise de literatura e jurisprudência, de dados da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Biblioteca do Conselho da Justiça Federal, Supremo Tribunal Federal, Escola Superior do Ministério Público da União, Banco de Teses USP, Portal de Periódicos CAPES. Conclui que o Decreto nº 11.129/2022 conservou a estrutura e a linha já utilizada pelo decreto anterior e trouxe novidades e complementações importantes referentes à responsabilização administrativa e multa, acordo de leniência e programa de integridade.

O artigo O INQUÉRITO CIVIL E A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Márcio De Almeida Farias, traz como objetivo analisar de forma crítica o instituto do Inquérito Civil, que é um instrumento de atuação do Ministério Público brasileiro, a partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Para tanto, inicialmente, apresenta algumas considerações preliminares acerca do Inquérito Civil, tais como o conceito, natureza jurídica, fundamentos constitucionais e legais, além do caráter facultativo e dispensável. Em seguida, analisa as regras legais acerca da instauração, instrução e arquivamento do Inquérito Civil, que estão previstas na Resolução nº 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público. Por fim, analisa os dispositivos da Lei nº 8.429/92 alterados pela Lei nº 14.230/2021, sobretudo os dispositivos relacionados com prazos de suspensão da prescrição dos atos dolosos de improbidade administrativa e de prazos de conclusão e de prorrogação dos inquéritos civis destinados a apurar atos de improbidade administrativa. Conclui que as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa, em relação ao Inquérito Civil foram positivas e estão de acordo com os princípios constitucionais, especialmente a garantia da razoável duração do processo.

O artigo O NOVO PERFIL DA FUNÇÃO JUDICANTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS APÓS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO STF, de autoria de Laiz Araújo Russo de Melo e Silva, destaca que nos últimos dez anos, os Tribunais de Contas vivenciaram uma sucessão de reveses em suas atribuições, seja por atuação do Congresso Nacional, ao alterar a Lei de Inelegibilidade, seja por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal, sobre a prescrição dos processos submetidos à análise do controle externo e sobre a competência para julgamento dos atos de gestão dos Prefeitos Municipais. Ressalta que com isso, o Tribunal passou a adotar uma jurisprudência ainda mais defensiva, por vezes, até mesmo negando a aplicação dos entendimentos do STF e que paralelamente a isso, a atuação dos Tribunais de Contas passou a abranger com mais intensidade outros temas alheios às prestações de contas

de recursos públicos, nos quais se incluem, mas não se limitam, a instalação de esgotamento sanitário, implantação de regime de previdência complementar, gestão florestal, eliminação de lixões, dentre outros. Desta forma demonstra que verificam-se novos contornos da função judicante dos Tribunais de Contas, principalmente após as limitações impostas pelo Supremo Tribunal Federal, que colocam sob perspectiva a aplicabilidade das proposições da Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB para instaurar novos parâmetros no julgamento do processo administrativo sancionador, destacando que ainda não parece ter sido totalmente aceita pelas Cortes de Contas.

O artigo O PANORAMA DO FENÔMENO DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO, de autoria de Denise Beatriz Magalhães de Figueiredo Carvalho e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro, tem por foco analisar o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, suas motivações e implicações bem como fomentar o debate e o estudo acerca do tema, com o objetivo de demonstrar que apenas a lei não é instrumento suficiente para interpretar e auxiliar o administrador público. Assim, a análise da constitucionalização do Direito Administrativo trazida pelo estudo procura fazer um panorama do referido ramo do Direito sob a égide do princípio da legalidade, ressaltando suas transformações e mudanças de paradigma com o transcurso do tempo, investigando a tendência da juridicidade do ordenamento jurídico, investigando a Teoria da Autolimitação Administrativa e averiguando o crescente protagonismo judicial. Traz como conclusão a percepção do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, prevendo uma releitura de seus fundamentos estruturantes.

O artigo O PÓS-CRISE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISES E PERSPECTIVAS PARA O SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, de autoria de Jander Rocha da Silva, destaca que nos últimos anos, a crise fiscal vem dominando grande parte das discussões e agendas envolvendo o setor público nacional. Ressalta que, nesse sentido, impulsionados por uma perspectiva de crise, os entes vêm buscando constantes processos de modificação e modernização das suas respectivas estruturas administrativas, com vistas assim a adequar às despesas públicas aos seus premidos orçamentos. Explica que, no entanto, é no Estado do Rio Grande do Sul que a crise fiscal vem pautando a agenda dos sucessivos governos, ao menos nos últimos 50 anos. Diante desta questão posta, o objetivo do artigo é traçar brevemente o panorama histórico da crise, passando em um segundo momento pela análise das reformas propostas a partir do ano de 2015, bem como pelos resultados obtidos com elas.

No terceiro bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INSTÂNCIA DE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, de autoria de João Paulo Landin Macedo, destaca que a configuração institucional articulada pela Constituição Federal de 1988 confere especial destaque à função de controle exercida pelo Tribunal de Contas. Ressalta que esse redimensionamento das instituições de contas reflete a tentativa de captar as transformações de paradigma do Direito Administrativo e da Administração Pública operadas nas décadas finais do século XX. Explica que nesse cenário, assume destaque o papel das instituições de controle na interação horizontal com os órgãos públicos na implementação das políticas públicas, levando ao questionamento acerca da possibilidade de articulação interinstitucional entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública nos processos deliberativos concernentes às políticas públicas. Assim, objetiva delinear o marco teórico que fundamenta as formas de articulação interinstitucional no desenvolvimento da ação governamental, para então verificar a possibilidade de inserção dos Tribunais de Contas como potenciais atores participantes das redes de governança, bem assim avaliar quais instrumentos à disposição das Cortes de Contas podem ser empregados (ou reorientados) para tal desiderato. Com vistas a corroborar a hipótese trabalhada, foram mobilizados dois exemplos empíricos de atuação dos órgãos de controle que refletem o veio articulador.

O artigo UMA ANÁLISE DA FUNÇÃO SEMI-NORMATIVA DA ANP EM UM CONTEXTO DE MUDANÇA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS CONSTITUCIONAIS, de autoria de Maíra Villela Almeida e Julia Brand Bragantin, tem como objeto o contexto de publicação da Resolução ANP nº 846/2021, que dispôs sobre uma nova institucionalização do procedimento de participação social na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, agora por meio de videoconferência. Para tanto, foram analisados cinco processos administrativos correlatos ao tema no âmbito dos sistemas de busca Pesquisa Pública SEI-ANP e Legislação ANP. Primeiro, parte da Resolução ANP nº 812/2020, que flexibilizou as exigências regulatórias decorrentes do Covid-19 e suspendeu a participação social na Agência enquanto perdurasse a pandemia. Segundo, apenas a Audiência Pública retornou ao contexto da Agência por meio da Resolução ANP nº 822/2020, embora por meio da videoconferência, excluindo a consulta pública e a tomada prévia de contribuições, todas as três até então previstas como instrumento de manifestação do setor regulado. Destaca que pelo seu retorno, a ANP destacou o já em curso processo de revisão da Resolução ANP nº 5/2004 e da Instrução Normativa nº 8/2004, instrumentos normativos que disciplinavam a participação social. Em um contexto de pandemia do Covid-19 e posterior retomada da participação social na Agência, dessa vez institucionalizando a videochamada, o artigo analisa em que medida a permissão da participação social por outro instrumento fez a ANP estar em consonância com

o Marco das Agências Reguladoras Federais, Lei nº 13.848/2019, sobretudo pelo estudo do processo que deu origem ao novo Regimento Interno da Agência.

O artigo DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ATRAVÉS DA UTILIZAÇÃO DAS FERRAMENTAS DIGITAIS DE CONTROLE SOCIAL, de autoria de Natasha Yasmine Castelo Branco Donadon e Ygor da Silva Sarmanho Vasconcelos, destaca que na legislação pátria, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) tem alcançado progressos significativos em relação ao acesso à informação - decorrente do princípio constitucional da publicidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal Brasileira - onde a transparência tornou-se regra e o sigilo exceção, segundo o art. 5º, inciso XXXIII da CF/88. Ressalta que o estabelecimento da transparência é efetivado através da divulgação de informações das mais diversas naturezas e de expressivo interesse social, sem prévio requerimento, proporcionando maior interação e democratização na relação entre o cidadão comum e o Governo de todas as esferas federativas.

O artigo DIREITO MUNICIPAL, ECOCIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria de Janaína Rigo Santin, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Laura Vitoria Dos Santos, disserta acerca da relação entre Ecocidadania, Direito e Desenvolvimento Sustentável, evidenciando a interligação destes conceitos na história dos Municípios brasileiros por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Para tanto, o artigo analisa os dispositivos contemplados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, a fim de demonstrar que a participação popular nas questões políticas e ambientais em âmbito local pode proporcionar o aprimoramento democrático e a adoção de práticas sustentáveis, melhorando a qualidade de vida local e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, por meio da cooperação do ente público, do setor produtivo e da população. Observa que apesar de ser um direito fundamental assegurado tanto na Constituição Federal quanto na legislação infraconstitucional, o direito à participação popular em questões ambientais referentes à formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano nos municípios, infelizmente, ainda não ocorre de maneira efetiva. Traz uma análise doutrinária referente aos pressupostos que contribuem com o aprimoramento da Ecocidadania e da participação popular e social no desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, como esse tema é aplicável nos municípios brasileiros.

O artigo OS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO E A LEI 13655/18, de autoria de Manoel Ilson Cordeiro Rocha, Cildo Giolo Junior e José Sérgio Saraiva destaca que a indeterminação dos conceitos jurídicos é uma questão insolúvel e antiga, conseqüente da subjetividade da linguagem jurídica e da

plurisignificância dessa linguagem. Pondera que no Direito Administrativo a questão é agravada por conta da separação de poderes e do controle externo jurisdicional. Ressalta que o administrador é desafiado continuamente a aplicar o direito em situações abertas, contempladas no espectro geral da discricionariedade administrativa, mas está sujeito ao controle legal. Observa que é recorrente a tentativa de parametrização para a atividade de interpretação desses conceitos, por vezes considerado uma quimera. Afirma que o direito brasileiro inova nesse sentido com a lei 13655/18 e com a adoção do consequencialismo, sendo a hipótese trazida pelo estudo a de que o resultado da lei tem seus méritos, mas foi insuficiente, não garante uma solução segura. Por derradeiro, recomenda um resgate dos cânones de interpretação e uma incorporação normativa da longa experiência internacional sobre o tema.

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

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE

Janaína Rigo Santin

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (UPF) e UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (UCS)

José Sérgio Saraiva

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

**ESTRATÉGIA DE GARANTIA DE CONFORMIDADE DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: REQUISITOS DA LEI DE PROTEÇÃO E DEFESA DO USUÁRIO E RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU**

**STRATEGY TO ENSURE COMPLIANCE WITH PUBLIC SERVICE CONTRACTS: REQUIREMENTS OF THE USER PROTECTION AND DEFENSE LAW AND RECOMMENDATIONS OF THE GENERAL CONTROLLERSHIP OF THE UNION - CGU**

**Bruna Toledo Piza de Carvalho Magacho <sup>1</sup>**

**Resumo**

Hoje compliance é um tema relevante na gestão de empresas privadas ou públicas. Objetiva garantir que as organizações cumpram com as leis, normas e regulamentos, promovendo ética e transparência em suas atividades. Este estudo delimita-se à gestão de empresas privadas prestadoras de serviços públicos, pressupondo que possuem um papel essencial na entrega de serviços públicos essenciais à população. A questão explora o processo de implementação de programas de compliance e como pode contribuir para uma gestão mais eficiente e responsável, com impacto positivo na qualidade dos serviços oferecidos. O estudo parte da premissa da manutenção da conformidade na gestão de contratos e garantia do cumprimento da Lei de proteção e defesa do usuário do serviço público (Lei Federal n.º 13.460/2017). Explora-se o conteúdo da norma que estabelece diretrizes para a gestão de contratos entre usuários e prestadores de serviços públicos, com o objetivo de garantir uma relação mais justa e equilibrada entre partes. Destacam-se aspectos indispensáveis para implementar um programa de compliance efetivo, como definição de políticas claras e objetivas, capacitação de colaboradores, auditorias internas e avaliação constante dos riscos envolvidos. Na conclusão, apresenta-se um quadro com cinco pilares norteadores de programas de integridade: comprometimento da alta direção, análise de riscos, políticas e procedimentos objetivos, capacitação, conscientização e indicadores para monitoramento contínuo do sistema. Por fim, ressalta-se a importância do compliance e da gestão de contratos para garantir uma atuação ética, transparente e responsável das empresas prestadoras de serviços públicos, com impacto na qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão.

**Palavras-chave:** Compliance, Empresas prestadoras de serviços públicos, Lei de proteção e defesa do usuário do serviço público, Programas de integridade, Gestão de contratos

**Abstract/Resumen/Résumé**

Compliance is an increasingly present topic in the management of both private and public

---

<sup>1</sup> Aluno do Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Federal do Goiás (Goiânia, Goiás, Brasil). <https://orcid.org/0000-0003-0538-3306>.

companies. Objective is to ensure that organizations comply with regulations, standards, while promoting ethics transparency in their activities. The focuses on the management private companies that provide public services and the importance of compliance, assuming that they play an essential role in delivering essential public services to the population. The study explores the process of implementing programs and how they can contribute to more efficient, responsible management, with a positive impact on the quality of services offered. The premise is the maintenance of compliance in contract management and the guarantee with the Law on the protection and defense of users (Law No.13,460/2017). Explores the content of the standard that establishes guidelines for contract management between users and public service providers, with the objective of ensuring a fair and balanced relationship between parties. The highlights the process of implementing an effective compliance program, considering the essential aspects such as defining clear and objective policies, training employees, conducting audits, constant evaluation of the risks. The conclusion provides guidance for companies in this direction, presenting a framework with five guiding pillars for integrity programs: commitment from top management, risk analysis, clear and objective policies, procedures, training, awareness, and indicators for continuous monitoring of the system. In summary, compliance and contract management are fundamental to ensure ethical, transparent, and responsible behavior of private companies that provide public services, with a direct impact on the quality of services offered to citizens.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Compliance, Companies providing public services, Public service user protection and defense law, Integrity programs, Contract management

## 1. INTRODUÇÃO

A preocupação com condutas éticas, pautadas nos princípios da transparência e da eficácia, especialmente nas empresas que prestam serviços públicos, sempre esteve presente em grandes debates tanto acadêmicos quanto práticos. Em um Estado Democrático de Direito, a sociedade espera uma atuação da Administração baseada nos princípios constitucionais que promovam o bem estar social e que estejam alinhados ao interesse público<sup>1</sup>, dentre os quais se destaca o princípio da moralidade. Nesse contexto, a moralidade administrativa visa limitar os poderes dos agentes públicos, pois busca evitar que eles afastem as vontades estatais democraticamente legitimadas, em razão de vontades particulares, inserindo um elemento finalístico na legalidade de todas as ações estatais (MARRARA, 2012, p. 163).

O termo *compliance* é traduzido do inglês como conformidade, observância, algo como cumprir e obedecer, uma vez que deriva do verbo em inglês “*to comply*”. *In casu*, estar em conformidade é guardar observância com a legislação vigente, com os princípios de gestão, com a realização dos princípios da Constituição, com a ética na gestão pública (moralidade) e com a eficiência administrativa. Assim, pode ser definido como um “conjunto de ações e planos adotados facultativamente por pessoas jurídicas visando garantir o cumprimento de todas as exigências legais e regulamentares do setor ou segmento econômico em que atuam, inclusive preceitos éticos e de boa governança” (SOUZA, 2017). Desse modo, um dos principais objetivos da implementação de sistemas de *compliance*, é prevenir e tratar eventuais desvios de conduta para, assim, alcançar uma atuação pautada na boa governança. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define governança corporativa “como um sistema que assegura aos sócios proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva” (BRASIL, 2020).

Posto isso, o artigo pretende investigar a aplicação do *compliance* como ferramenta de boa governança e que, em sintonia com os princípios da transparência, da responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e da obediência às leis do país, busca oferecer ao particular a garantia de conformidade nos contratos firmados com o poder público, notadamente aqueles voltados à prestação de serviços públicos. Busca-se verificar a manutenção da conformidade com as seguintes regras: Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei n.º 13.460/2017), bem como as

---

<sup>1</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” Cf.: (BRASIL, 1988, Art. 37).

recomendações feitas pela CGU na cartilha denominada Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas. Idealiza-se aqui uma empresa privada prestadora de serviço público.

O texto almeja instruir uma estratégia para que empresas privadas prestadoras de serviço público possam, por meio de diligências internas, aplicar uma metodologia que auxilie a gestão contratual, com vistas a garantir a manutenção da conformidade na prestação de serviços públicos. Ações com a finalidade de se desenvolver uma cultura de aperfeiçoamento de técnicas para a constante verificação das medidas adotadas na gestão de rotinas. Sendo assim, será possível propiciar que o ambiente corporativo seja capaz de promover a constante verificação da qualidade e a garantia da conformidade com as normas inerentes à relação contratual firmada, notadamente aquelas direcionadas à proteção e defesa do usuário do serviço público e, também, aquelas decorrentes das recomendações da CGU. Se propõe a desenvolver uma espécie de manual interno a ser absorvido pelos integrantes da organização privada prestadora do serviço público, especialmente aqueles responsáveis pela gestão e execução do contrato firmado com o poder público. Tamanha tarefa é orquestrada pelo departamento de *compliance* e almeja compor um conjunto de ações e de boas práticas na condução de empresas privadas prestadoras de serviços públicos, no intuito de auxiliar na gestão do contrato com o ente público, fomentando, assim, o cumprimento de todas as normas e regulamentos pertinentes à referida relação contratual.

Dessa forma, o estudo tem como foco de investigação uma empresa privada que execute serviço público, a qual será o lócus da investigação, delimitado ao ambiente do departamento de *compliance* da empresa, com reflexo nas atividades desempenhadas pelo departamento jurídico da organização. O objeto de análise é a existência de uma boa administração da empresa privada que, a partir dos mecanismos oferecidos pelo *compliance*, possa garantir a manutenção da conformidade nos contratos de prestação de serviços públicos no âmbito da Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei n.º 13.460/2017), bem como das recomendações feitas pela CGU.

Ao perceber como a execução do serviço público é desenvolvida nas suas peculiaridades, pretende-se compor um conjunto prático de indicativos que, sendo bem aplicados, possam proporcionar ao contratado particular a conformidade na gestão do contrato. Portanto, o produto final é um conjunto de boas práticas que servirão como guia para a construção e utilização de ferramentas de *compliance* para os departamentos jurídicos e de *compliance* das empresas que prestam serviços públicos. Desse modo é necessário perceber o efetivo uso do instituto do *compliance*, através da observação de casos na ótica da boa administração tomando como marco o cumprimento das normas contidas na Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei n.º 13.460/2017), bem como

nas recomendações feitas pela CGU, para compor uma matriz interna de avaliação das práticas da administração privada prestadora de serviço público, bem como compor procedimentos aplicados à realidade pelos departamentos jurídico e de *compliance* da empresa.

## 2. GESTÃO E COMPLIANCE

O *compliance* surgiu nas organizações como reflexo do movimento mundial de combate à corrupção, iniciado na década de 1970 nos Estados Unidos: após sucessivos escândalos de corrupção nas relações comerciais praticadas no exterior e, também, no setor público. Tal cenário culminou na edição, em 1977, do *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA (ou Lei de Práticas de Corrupção no Exterior), com o intuito de combater a corrupção e desestimular corporações norte-americanas a se envolverem em casos de suborno e corrupção no exterior. Havia também o objetivo de melhorar a reputação dos Estados Unidos no mundo e difundir a integridade<sup>2</sup>.

O movimento contra a corrupção tomou proporções mundiais e, em 2010, o Reino Unido editou o denominado *United Kingdom Bribery Act* (UKBA). Tal lei, também voltada à prevenção de condutas corruptivas, inovou ao estabelecer que as empresas que falhassem na prevenção da corrupção deveriam ser punidas e, de modo oposto, aquelas que demonstrassem ter tomado as medidas necessárias de prevenção ao ilícito poderiam ser agraciadas por excludente de culpabilidade.

Os programas de *compliance* elevaram substancialmente os benefícios previstos em lei e, inclusive, muitos de seus elementos essenciais (v.g. adoção de procedimentos, comprometimento da alta direção, análise de riscos, *due diligence*, dentre outros) foram elencados como princípios orientadores na aplicação do UKBA, conforme dispõe o “Guia do *Bribery Act*” elaborado pelo Ministério de Justiça Britânico<sup>3</sup>. Importantes organizações aderiram ao movimento de combate à corrupção, merecendo destaque a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização para

---

<sup>2</sup> Sobre os escândalos de corrupção apurados nos Estados Unidos no início da década de 1970, em 1975 o congressista americano Stephen J. Solarz assim pronunciou: “A ética nos negócios parece ditar as normas sobre as quais as empresas devem conduzir seus assuntos. É verdadeiramente triste observar que a desculpa apresentada pela maioria das corporações é que as outras nações se envolvem em suborno. A condução das operações comerciais por nações estrangeiras de uma forma moralmente pobre não é desculpa para os cidadãos americanos se engajarem em tais atividades escandalosas. (...) O que está em jogo aqui é, em uma série de aspectos significativos, a reputação de nosso país, e eu acho que nós temos a obrigação de estabelecer um padrão de honestidade e integridade em nossos negócios, não só em casa, mas também no exterior, que será uma baliza para a luz de integridade no resto do mundo” (KOEHLER, 2012. p. 943).

<sup>3</sup> The Bribery Act 2010. *Guidance*: about procedures which relevant commercial organizations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010). Justice, 2020. Disponível em: <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2022. (UK, 2020).

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e, também, a organização não governamental denominada “Transparência Internacional” que, com sede em Berlim, busca conscientizar a sociedade acerca dos efeitos da corrupção em nível nacional e internacional.

Nota-se, portanto, que a sociedade clamava por medidas eficazes no sentido de estabelecer a conformidade legal e a ética nas relações com o poder público. Os governantes dos países engajados com tal causa passaram a instituir mecanismos capazes de proporcionar relações íntegras e de inequívoca obediência ao ordenamento jurídico, revelando-se o *compliance* como importante ferramenta para se alcançar esse objetivo.

O Brasil, inspirado nos ordenamentos internacionais, editou a denominada Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) que, além de introduzir a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica envolvida em casos de corrupção no setor público, considerou como atenuante os programas de *compliance* na aplicação de eventuais sanções em sede de procedimento administrativo de responsabilização (PAR)<sup>4</sup>. Há que se mencionar o Decreto Federal nº 11.129/2022 (revogador do Decreto nº 8.420/2015) que, no intuito de regulamentar a mencionada Lei Anticorrupção, estabeleceu critérios para o cálculo da multa aplicada em sede de PAR e, também, definiu parâmetros para avaliação de programas de *compliance*.

Importante marco normativo para o *compliance* nas relações público-privadas é a chamada Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), que criou novas diretrizes para as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, dentre elas o dever de obediência às regras de transparência, governança corporativa e *compliance*. Por fim, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, seguindo a mesma tendência legislativa, tornou obrigatória a implementação de programas de integridade nas mencionadas esferas.

No que interessa ao objeto central deste artigo, a utilização pelas empresas privadas prestadoras de serviços públicos do *compliance*, para além de proporcionar ambiente corporativo íntegro, também se apresenta como estratégia para a garantia de conformidade contratual e de observância à Lei nº 13.460/2017 e às recomendações da CGU.

Os programas de *compliance* são constituídos de mecanismos voltados à adequação das

---

<sup>4</sup> Lei 12.846/2013: “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...) VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (BRASIL, Lei 12.846/2013, Art. 7º).

organizações às normas específicas que lhes são aplicáveis, com o objetivo de prevenir, detectar e tratar desvios de conduta, além de fomentar a cultura ética organizacional da instituição (BRASIL, 2014). Nas contratações públicas, a par de garantir a conformidade normativa das empresas contratadas, os programas de *compliance* tem por objetivo prevenir atos de corrupção, bem como garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos.<sup>5</sup>

A ideia é relacionada com os mecanismos de liderança, de aprimoramento, de visão estratégica e controle do processo, sendo direcionados a monitorar continuamente com vistas à incrementação das políticas de gestão e ao cumprimento de serviços de interesse público por meio de uma melhor prestação de serviço à sociedade (LEGISCOMPLIANCE, 2022). Ou seja, a boa gestão tem por objetivo final unir-se ao conjunto de serviços que garantam o bem-estar social concomitantemente ao desenvolvimento socioeconômico do Estado, mesmo sendo realizado por entes privados.

### 3. O *COMPLIANCE* NAS EMPRESAS PRIVADAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O *compliance* é a adesão da companhia a normas ou procedimentos de determinado setor. Seu objetivo primordial é o combate a corrupção e está relacionado à responsabilidade legal, é cumprir regras e regulamentos, ou seja, é agir dentro da lei (RITT, 2018, p. 97).

O *compliance* é formado por leis, decretos, resoluções, normas, atos e portarias. É todo arcabouço regulatório que é aplicado pelas agências que controlam e regulam o setor no qual a empresa está inserida. As maiores e mais organizadas corporações também criam suas próprias normas internas para direcionar o comportamento de seus diretores e executivos e, dessa forma, coibir comportamentos negativos, desvios de conduta e inconformidades. Analisado sob a ótica dos executivos, o *compliance* pressupõe atender, além da normativa regulatória e legal, as resoluções internas da companhia (RITT, 2018, p. 97)

---

<sup>5</sup> A Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) sugere interpretação segundo a qual programa de *compliance* seria *gênero*, do qual programa de integridade seria *espécie*. Tal distinção é discutível na doutrina, e por não compor o escopo do presente estudo, não será feita diferenciação entre os conceitos, sendo as expressões serão tratadas como sinônimas. A Controladoria Geral da União, na cartilha denominada Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas, apresenta o conceito de que “programa de integridade é um programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público”. (BRASIL, Lei 12.846/2013). Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

A Lei Anticorrupção buscou fazer com que as empresas criem mecanismos internos de fiscalização e de incentivo à denúncia de irregularidades, buscou também que as empresas procurem descobrir desvios de condutas éticas e incentivem a elaboração e aperfeiçoamento de Códigos de Ética (RITT, 2018, p. 98).

A Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou da “Empresa Limpa” faz parte do microsistema legislativo brasileiro de combate à corrupção, do qual fazem parte, também, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), Lei de improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), Lei das Inelegibilidades ou “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar 135/2010) dentre outras (LEGISCOMPLIANCE, 2022).

A empresa e os colaboradores devem cumprir a Lei Anticorrupção e se adequar às leis mediante um programa e cultura de integridade, pois tais condutas protegem não apenas os colaboradores como também a própria empresa. Um ato que viole a Lei, causa danos irreparáveis para a empresa, podendo colocar em risco a continuidade da sua atividade econômica e os empregos existentes. “A Lei estabelece, ainda, que seja levada em conta, na aplicação das sanções, a existência de mecanismos e de procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (LEGISCOMPLIANCE, 2022).

A lei direciona para que as empresas mitiguem e atuem prontamente em desvios cometidos pelos seus funcionários, fomentando essa escolha por meio da redução de penalidades (CGU, 2015, p. 99). As sanções variam desde multas de considerável valor, proibição de participação em licitações públicas e de recebimento de benefícios ou incentivos estatais, impedimento da continuidade da atividade empresarial e até mesmo o encerramento compulsório da pessoa jurídica, representando a “morte” da pessoa jurídica (LEGISCOMPLIANCE, 2022).<sup>6</sup> A partir das disposições da Lei Anticorrupção poderá ocorrer a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, o que não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa física que tenha atuado como

---

<sup>6</sup> Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções: I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; II - publicação extraordinária da decisão condenatória. §1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações. (...) §3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado (BRASIL, Lei 12.846/2013, Art. 6º).

autora, coautora ou partícipe do ato ilícito, entretanto, a pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização das pessoas físicas.

A relevância do *compliance* aprofundou-se nas últimas décadas em face da ampliação do papel sancionador do Estado e da preocupação dos agentes econômicos com as elevadas sanções aplicadas. E a partir disso, percebe-se cada vez mais a incorporação de programas de *compliance* nos ordenamentos jurídicos, inclusive no brasileiro. Entende-se que regulação e *compliance* consistem em fenômenos complementares, conduzindo à autorregulação regulada, que é uma espécie de correção, ou assim poderia ser considerada, pois o Estado estabelece preceitos mínimos estruturantes que estimulam e tornam vinculantes medidas de autorregulação determinadas pela própria responsável (FRAZÃO, p. 684-685)

Quando se fala em *compliance*, a atuação complementar entre a iniciativa privada e o Estado é bastante relevante, pois a autorregulação (correção) é fundamental para dar concretude à lei, permitindo certa flexibilidade na composição das práticas corporativas para que se amoldem às especificidades e riscos assumidos por cada atividade (FRAZÃO, 684-685).

Uma das vantagens dos programas de *compliance* é permitir a adequada gestão do risco da atividade e a prevenção de ilícitos, viabilizando a pronta identificação de descumprimentos e a remediação dos danos decorrentes. Além disso, fomenta a criação de uma cultura corporativa de observância às normas legais e normas internas. Para a efetiva materialização dessas vantagens é necessário mais do que apenas a adoção de “cartas de intenção” ou “programas de fachada”, pois a mera existência de instrumentos normativos ou a boa intenção organizacional não garante qualidade, são necessários requisitos mínimos para a efetividade dos programas de *compliance* (FRAZÃO, 684-685).

A mera elaboração de políticas de *compliance* que carecem de efeitos na prática corporativa – os chamados “programas de papel” – não consiste em mecanismo de efetivo autocontrole. Por consequência, a tendência é que sejam desconsiderados pelos órgãos regulatórios, sem que resultem na atenuação das sanções a serem aplicadas. Um “programa de fachada, que não preencha os requisitos mínimos ou que preencha apenas formalmente, pode de fato resultar em penalidades maiores do que aquelas que seriam aplicáveis em sua ausência”. Com efeito, ressalta-se que um programa de *compliance* mal concebido, que não envolva suficientemente as lideranças corporativas ou careça do suporte financeiro para seu regular desempenho dissemina entre os funcionários de que o programa é um embuste (FRAZÃO, p. 685-686)

É preciso seguir elementos mínimos para a estruturação de um programa de *compliance* efetivo. Um importante elemento é a avaliação dos riscos da atividade e, para se prevenir contra a

materialização desses riscos, é necessário identificar os pontos de vulnerabilidade da organização. O objetivo é antecipar as áreas de exposição da empresa para que sejam tomadas medidas preventivas proporcionais aos riscos identificados. Outra medida necessária é a elaboração de códigos de conduta, que esclareçam acerca da conduta esperadas e vedadas, os valores e princípios da entidade e é destinado a todos os envolvidos com a empresa, inclusive terceiros (FRAZÃO, p. 687-688).

A eficácia de um programa de *compliance* depende do treinamento periódico dos funcionários, por meio do qual se permite a compreensão didática das normas aplicáveis observando-se o público-alvo do treinamento. Deste modo, é necessária a criação de uma cultura corporativa de respeito à ética e às leis, uma cultura de *compliance*. As ações dentro da organização devem ser contínuas, no intuito de promover o acultramento de todos os integrantes.

O *compliance* preserva a integridade civil e criminal dos proprietários e da alta gestão, pois previne erros de administração. O *compliance* é uma forma para definir estratégia não somente aquelas voltadas a obter competitividade: ganho de valor e competitividade em longo prazo, mas também contribui decisivamente para a própria sobrevivência da organização (CAVALARI, 2020, p. 42). Além de ser um dever ético, a conformidade com as normas traz vantagens não só para os empresários, mas para a comunidade diretamente ligada à organização, para a economia e para a sociedade em geral.

#### **4. A CONFORMIDADE NA GESTÃO DE CONTRATOS NO ÂMBITO DA LEI DE PROTEÇÃO E DEFESA DO USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO (LEI N.º 13.460/2017)**

O contrato administrativo é um acordo de vontades travado entre a Administração Pública e terceiros, no qual, por força de lei, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas sujeitam-se à variáveis imposições de interesse público. Os principais contratos administrativos seriam o de concessão de serviço público, o de obra pública, o de concessão de uso de domínio público, contrato de fornecimento em geral e o de prestação de serviços (MELLO, 2019. p. 620-621).

Os contratos entre a entidade pública e terceiros, diferem dos congêneres do Direito Privado, pelo fato de a sua disciplina jurídica sofrer o influxo de um interesse público qualificado a ser, por via delas, satisfeito. Há um deslocamento de uma simples harmonização de interesses para a consecução de um fim de interesse público (MELLO, 2019. p. 621). Essa relação contratual entre a Administração e terceiros governa-se por princípios e regras de Direito Administrativo. Tais preceitos visam garantir a satisfação do interesse público, de tal modo que se sujeitam ao cabal cumprimento

desse desiderato (MELLO, 2019. p. 622).

Em decorrência dos poderes que lhe assistem, a Administração fica autorizada — respeitado o objeto do contrato — a determinar modificações nas prestações devidas pelo contratante em função das necessidades públicas, a acompanhar e fiscalizar continuamente a execução dele, a impor as sanções estipuladas quando faltas do obrigado as ensejarem e a rescindir o contrato sponte própria se o interesse público o demandar (MELLO, 2019. p. 622).

A fiscalização do contrato Administrativo está prevista nas leis de licitações, concessões e parcerias público-privadas, que ocorrerá por meio de um fiscal do contrato ou órgão regulador, responsável pela fiscalização do cumprimento das obrigações avençadas pelas partes. A fiscalização se dá pela comparação entre o que está estabelecido no contrato e o que está sendo efetivamente executado pelo particular, como os preços praticados, a correta prestação dos serviços, bem como o cumprimento das metas contratuais de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo contrato (MELLO, 2019. p. 622).

A observância do contrato é algo natural e previsto em lei, de modo que os colaboradores não devem criar embaraços ou impedir que o fiscal exerça a sua atividade sob pena de incorrer em sanções previstas em lei. Em caso de excessos por parte do fiscal, não compete ao colaborador criar embaraços, mas deve reportar a questão ao departamento jurídico para que as medidas legais cabíveis sejam tomadas contra o agente público, para que as ilegalidades por ele praticadas sejam anuladas (LEGISCOMPLIANCE, 2022). A Lei nº 13.460/2017, também denominada de Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público, regulamenta o artigo 37 §3º da CF/88 e estabelece normas básicas para a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública.

No artigo 2º, a lei define usuário como a pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza do serviço público, seja de forma efetiva ou potencial. O serviço público, por sua vez, é definido como a atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgãos ou entidades da Administração Pública. Os prestadores de serviços públicos devem se atentar ao cumprimento de prazos e normas procedimentais, à observância dos códigos de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos e à aplicação de soluções tecnológicas para simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e propiciar melhores condições para a o compartilhamento de informações (GABARDO, 2003).

O artigo 7º institui a chamada “Carta de Serviços ao Usuário” que deverá ser divulgada pelos prestadores de serviços públicos, com o objetivo de informar ao usuário sobre os serviços prestados,

as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. O artigo 7º, §2º dispõe sobre aspectos formais da Carta que devem ser seguidos:

Artigo 7º, (...)

§2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:

- I - serviços oferecidos;
- II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;
- III - principais etapas para processamento do serviço;
- IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;
- V - forma de prestação do serviço; e
- VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

§3º Além das informações descritas no §2º, a Carta de Serviços ao Usuário deverá detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos:

- I - prioridades de atendimento;
- II - previsão de tempo de espera para atendimento;
- III - mecanismos de comunicação com os usuários;
- IV - procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e
- V - mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.

A Carta será objeto de atualização periódica e permanente divulgação na internet, em sítio eletrônico do órgão ou entidade. A Lei dispõe ainda sobre a possibilidade de o usuário apresentar manifestações perante a Administração acerca da prestação de serviços públicos. Em nenhuma hipótese será recusado o recebimento de manifestações formuladas, nos termos da Lei, pelos usuários, sob pena de responsabilidade do agente público. Ademais, os procedimentos administrativos de análise das manifestações devem observar os princípios da eficiência e da celeridade.

A avaliação continuada dos serviços públicos prevista na Lei é feita no mínimo a cada ano e um dos aspectos a ser observado é o cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação do serviço, a qualidade do atendimento prestado e a satisfação do usuário. O resultado da avaliação será publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário, nos termos do §2º do artigo 23 da Lei nº 13.467/2017.

## **5. ASPECTOS INDISPENSÁVEIS**

A Controladoria-Geral da União (CGU) elaborou diretrizes sobre os programas de

integridade para empresas privadas, o conteúdo busca esclarecer o conceito de programa de integridade em consonância com a Lei nº 12.846/2013 e apresenta diretrizes que podem auxiliar as empresas a construir ou aperfeiçoar políticas e instrumentos destinados a prevenção, detecção e resolução de atos lesivos à Administração Pública. A CGU atenta para cinco pilares que norteiam o programa de integridade: o comprometimento e apoio da alta direção, a criação de uma instância responsável pela condução do programa de integridade, análise de perfil e riscos, instituição de regras e instrumentos, além do monitoramento contínuo. Cada um deles de forma detalhada:

**QUADRO: CINCO PILARES NORTEADORES DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE**

<b>1º: Comprometimento e apoio da alta direção</b>	O apoio da alta direção da empresa é condição indispensável e permanente para o fomento a uma cultura ética e de respeito às leis e para a aplicação efetiva do Programa de Integridade.
<b>2º: Instância responsável pelo Programa de Integridade</b>	Qualquer que seja a instância responsável, ela deve ser dotada de autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, humanos e financeiros para o pleno funcionamento, com possibilidade de acesso direto, quando necessário, ao mais alto corpo decisório da empresa.
<b>3º: Análise de perfil e riscos</b>	A empresa deve conhecer seus processos e sua estrutura organizacional, identificar sua área de atuação e principais parceiros de negócio, seu nível de interação com o setor público – nacional ou estrangeiro – e consequentemente avaliar os riscos para o cometimento dos atos lesivos da Lei nº 12.846/2013.
<b>4º: Estruturação das regras e instrumentos</b>	Com base no conhecimento do perfil e riscos da empresa, deve-se elaborar ou atualizar o código de ética ou de conduta e as regras, políticas e procedimentos de prevenção de irregularidades; desenvolver mecanismos de detecção ou reportes de irregularidades (alertas ou <i>red flags</i> ; canais de denúncia; mecanismos de proteção ao denunciante); definir medidas disciplinares para casos de violação e medidas de remediação. Para uma ampla e efetiva divulgação do Programa de Integridade, deve-se também elaborar plano de comunicação e treinamento com estratégias específicas para os diversos públicos da empresa.
<b>5º: Estratégias de monitoramento contínuo</b>	É necessário definir procedimentos de verificação da aplicabilidade do Programa de Integridade ao modo de operação da empresa e criar mecanismos para que as deficiências encontradas em qualquer área possam realimentar continuamente seu aperfeiçoamento e atualização. É preciso garantir também que o Programa de Integridade seja parte da rotina da empresa e que atue de maneira integrada com outras áreas correlacionadas, tais como recursos humanos, departamento jurídico, auditoria interna e departamento contábil-financeiro.

A propósito, da interpretação realizada da Lei Federal nº 12.846/2013 (também conhecida por Lei Anticorrupção), o programa de *compliance* é o gênero do qual o programa de integridade é a espécie. No entanto, tal distinção é tema discutível na doutrina, e por não compor o escopo do presente estudo, não será feita diferenciação entre os conceitos, portanto, as expressões

serão tratadas como sinônimas.<sup>7</sup>

É importante ressaltar, entretanto, que não há fórmula pronta, cada empresa deve fazer sua autoanálise no intuito de conhecer suas necessidades e especificidades para definir um programa de competência que mais se adeque à sua realidade (CGU, 2015). A criação de códigos de conduta ética é uma ferramenta importante de comunicação da empresa com seus funcionários, estabelecendo-se as condutas esperadas pela organização e aquelas que devem ser evitadas. É possível que a empresa possua dois documentos complementares, um que se fundamente nos valores e nos princípios da empresa ligados aos códigos da sociedade na sua dimensão ética, e outro que explicita a condução prática a ser seguida pelos integrantes da empresa privada no que tange o código de conduta. É também imprescindível que “tais padrões de comportamento sejam claros, sejam seguidos por todos, e que se encontrem também amplamente acessíveis ao público externo, em especial aos parceiros de negócio e clientes” (CGU, 2015, p. 7-8).

Para fins de atendimento aos requisitos da Lei nº 12.846/2013, espera-se que o código de ética ou de conduta: a) explicita os princípios e os valores adotados pela empresa relacionados a questões de ética e integridade; b) mencione as políticas da empresa para prevenir fraudes e ilícitos, em especial as que regulam o relacionamento da empresa com o setor público; c) estabeleça vedações expressas: c.1) aos atos de prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, nacional ou estrangeiro, ou a pessoa a ele relacionada; c.2) à prática de fraudes em licitações e contratos com o governo, nacional ou estrangeiro; c.3) ao oferecimento de vantagem indevida a licitante concorrente; c.4) ao embaraço à ação de autoridades fiscalizatórias. d) esclareça sobre a existência e a utilização de canais de denúncias e de orientações sobre questões de integridade; e) estabeleça a proibição de retaliação a denunciante e os mecanismos para protegê-los; f) contenha previsão de medidas disciplinares para casos de transgressões às normas e às políticas da empresa (CGU, 2015, p. 7-8).

A elaboração de regras, políticas e procedimentos para mitigar riscos serve para prevenir e detectar a ocorrência de ilegalidades com fundamento nos riscos identificados. As políticas devem ser de fácil compreensão e aplicação na rotina de trabalho da empresa e devem especificar seus objetivos, procedimentos, público-alvo, periodicidade e formas de monitoramento (CGU, 2015, p. 15). Por fim, para verificar a efetiva implementação do programa de *compliance* e possibilitar a identificação de pontos falhos a empresa deve elaborar um plano de monitoramento

---

<sup>7</sup> A Controladoria Geral da União, na cartilha denominada Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas, apresenta o conceito de que “programa de integridade é um programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público”. (CGU, 2015, p. 8-9). Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

contínuo, que permita que a empresa responda tempestivamente a quaisquer riscos que tenham surgido (CGU, 2015, p. 23).

Encontrar um meio de realização desses objetivos é a maior dificuldade e a parte mais crucial do procedimento de realização de um programa de *compliance*. Não se deve alterar a rotina de trabalho, mas sim a cultura da empresa, e neste caso não deve haver diferença entre a empresa pública e a privada, pois o que deve fundamentar a função pública da empresa é a supremacia do público e coletivo democrático sobre o privado, ou seja, a defesa do coletivo.

Os membros da alta direção devem ser os primeiros exemplos de boa conduta, aderindo prontamente ao programa de *compliance*, devendo demonstrar por diversos modos seu compromisso com a integridade da empresa, incluindo a verificação da efetividade das ações de integridade como pauta permanente de suas reuniões com gerentes e outros integrantes da empresa (CGU, 2015, p. 8).

O comprometimento da alta direção da empresa com a integridade nas relações público -privadas e, conseqüentemente, com o Programa de Integridade é a base para a criação de uma cultura organizacional em que funcionários e terceiros efetivamente prezem por uma conduta ética. Possui pouco ou nenhum valor prático um Programa que não seja respaldado pela alta direção. A falta de compromisso da alta direção resulta no descompromisso dos demais funcionários, fazendo o Programa de Integridade existir apenas “no papel” (CGU, 2015, p. 8).

A demonstração de comprometimento deve abranger a atuação da alta direção na supervisão e acompanhamento, direto ou indireto, da aplicação do Programa. Entretanto, ainda que haja o compromisso da alta direção, os funcionários podem se sentir impelidos a burlar regras. Dessa forma, é essencial garantir a não tolerância do cometimento de atos lesivos contra administração pública e contrários aos princípios da empresa, ainda que isso signifique, em última instância, deixar de fazer negócio (CGU, 2015, p. 8-9).

Sobre a análise dos riscos é importante levar em consideração, especialmente para os fins desse artigo, que a participação em licitações e a execução de contratos administrativos apresentam risco significativo de ocorrência de fraudes e corrupção. Tanto é que a Lei nº 12.846/2013 em seu artigo 5º dispõe sobre atos lesivos à Administração Pública (CGU, 2015, p. 11).

O mesmo ocorre ao se pleitear a obtenção de licenças, autorizações e permissões, nos quais funcionários ou terceiros podem tentar oferecer vantagens indevidas a agentes públicos com o intuito de beneficiar a empresa. Da mesma forma o oferecimento de hospitalidades, brindes e presentes a agentes públicos pode ser caracterizado como pagamento de vantagem indevida. A distribuição de patrocínios e doações pode servir como meio para camuflar o pagamento de vantagem indevida a agente público (CGU, 2015, p. 12).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Anticorrupção surge como um instrumento para minorar e até vedar condutas corruptivas lesivas à administração pública. Nos últimos anos, o Brasil tem acompanhado escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas que, por vezes, são prestadoras de serviços públicos. Os contratos administrativos demandam atenção redobrada por parte do departamento jurídico de uma empresa, pois diferentemente de um contrato “tradicional” regido pelo Direito Civil e acordado entre pessoas físicas e/ou jurídicas que são guiadas pelo interesse privado e autonomia das partes, um contrato administrativo é regido e alicerçado no interesse público, sendo este o fim precípua dessa modalidade contratual. Essa também deve ser uma das finalidades do programa de *compliance*: evitar violações à lei, garantir o interesse público e respeitar o usuário do serviço público.

O termo *compliance* deriva do verbo em inglês “*to comply*” e é entendido como integridade, é estar conformidade com a legislação, com a Constituição e com os princípios de gestão e de Direito Administrativo como a eficiência e a moralidade. Em que pese um programa de integridade não ter uma fórmula universal e aplicável à todas as empresas prestadoras de serviço público, a Controladoria Geral da União elaborou cinco pilares que devem nortear o programa de integridade: (i) o comprometimento e apoio da alta direção, (ii) instância responsável, (iii) análise do perfil e riscos, (iv) regras e instrumentos e (v) monitoramento contínuo.

É necessário que a empresa faça uma autoanálise buscando conhecer suas necessidades e especificidades para, então, construir um programa de integridade que mais se adeque à sua realidade. Os cinco pilares, entretanto, podem servir de guia e orientação para o programa a ser elaborado por qualquer empresa, pois engloba diversos aspectos do exercício da atividade empresarial e da prestação de serviço público, desde o envolvimento dos funcionários e da gestão, passando pela análise dos riscos, a aplicação e utilização de regras e instrumentos até o monitoramento contínuo do programa.

As prestadoras de serviços públicos devem atentar-se ao respeito ao interesse público decorrente do contrato administrativo pactuado bem como ao usuário do serviço público e as disposições da Lei nº 13.460/2017 que atua como um código de proteção aos cidadãos que se utilizam desses serviços. Os programas de *compliance* mostram-se poderosos e importantes meios para a consecução de tais objetivos e daqueles inscritos na Lei Anticorrupção.

Para que haja o verdadeiro compromisso com a cultura da integridade em uma empresa, é necessário que exista o controle efetivo sobre os contratos e o serviço público prestado como um todo. O foco deve estar nos requisitos jurídicos de manutenção da conformidade jurídica do serviço, do contrato e da empresa privada em relação aos aspectos presentes na lei e nos compromissos tácitos que estão inseridos na natureza das relações sociais empresariais, pautada no compromisso social e ético.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. TCU. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/A1/EA/A4/63B0F410E827A0F42A2818A8/2666621.PDF>. Acesso em: 24 out. 2020.

CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: Riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan, 2012.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. **Compliance e gestão de risco nas empresas estatais**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILLOTTO, Mirela Miró. **Compliance nas contratações públicas: exigência e critérios normativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CAVALARI, Ana Paula França. O *compliance* digital como tecnologia de gestão. In: OLIVEIRA, Claudia Sobreiro de; OLIVEIRA, Fabiana. (Coords.). **Elas na advocacia**. Porto Alegre: OAB/RS, 2020.

CGE. **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**. Gov.br, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acessado em: 12 abr. 2022.

CGU. **Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas**. Brasília, set. 2015.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri: Manole, 2003.

GUIMARÃES, Maria Celeste Moraes. Governança corporativa na administração pública: o caso de Minas Gerais. In: **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, a.7, n.83, nov. 2008.

IBGC. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em 10 out. 2020.

KOEHLER, **The Story of Foreign Corrupt Practices Act**. *Ohio State Law Journal*, v.73, n.5, 2012.

LANÇA, Daniel; PEREIRA, Rodolfo Viana. **Manual Prático de Compliance antissuborno: guia de implementação da norma ISO 37.001:2017**. Belo Horizonte: IDDE, 2019.

LEGISCOMPLIANCE. **Compliance e Relacionamento entre Concessionárias, Poder Concedente e Agentes Públicos**. Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/ibdecartilhacompliancev4.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

MAGACHO, Bruna Toledo Piza de Carvalho. Due diligence: contornos gerais e sua adoção como ferramenta de governança pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v.19, n.224, ago. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38357>. Acesso em: 15 set. 2020.

MARRARA, Thiago. **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (Coord.). **Terceiro setor, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, 336 p.

PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. (Coords.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

REZENDE, Tiago Antunes. **Programas compliance de sustentabilidade empresarial**. Florianópolis: Habitus, 2018.

RITT, Caroline Fockink; LEAL, Rogério Gesta. A necessidade de adoção de códigos de integridade corporativa – *compliance* – pelas entidades da Administração Pública indireta de direito privado. **Revista da AGU, Brasília-DF**, v. 17, n. 01. 87-108, abr./jun. 2018.

SOUZA, Renee do Ó. O compliance como instrumento de política pública de combate à corrupção. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, a. 15, n. 59, p. 128, out./dez. 2017.

TIB. Transparência Internacional Brasil. **Índice de Percepção da Corrupção de 2019**. Publicado em 2020. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 18 dez. 2022.