

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

MARCILENE DOS SANTOS ANDRADE

**GOVERNANÇA PÚBLICA E RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL
NAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: ANÁLISE JURÍDICO-
CONSTITUCIONAL E REGULATÓRIA À LUZ DA LEI 14.133/2021**

SÃO PAULO
2025

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

MARCILENE DOS SANTOS ANDRADE

**GOVERNANÇA PÚBLICA E RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL
NAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: ANÁLISE JURÍDICO-
CONSTITUCIONAL E REGULATÓRIA À LUZ DA LEI 14.133/2021**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Universidade Nove de Julho de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área “Direito Empresarial: Estruturas e Regulação”, sob orientação do Professor Doutor Eduardo Tuma.

SÃO PAULO
2025

Andrade, Marcilene dos Santos.

Governança pública e responsabilidade empresarial nas contratações administrativas: análise jurídico-constitucional e regulatória à luz da lei 14.133/2021. / Marcilene dos Santos Andrade. 2025.

125 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2025.

Orientador (a): Prof. Dr. Eduardo Tuma.

1. Governança pública. 2. Contratações públicas. 3. Integridade. 4. Compliance. 5. Lei nº 14.133/2021.

I. Tuma, Eduardo.

II. Título.

CDU 34

MARCILENE DOS SANTOS ANDRADE

**GOVERNANÇA PÚBLICA E RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL NAS
CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: ANÁLISE JURÍDICO-
CONSTITUCIONAL E REGULATÓRIA À LUZ DA LEI 14.133/2021**

Dissertação apresentada e defendida ao programa de pós-graduação stricto sensu em Direito da Universidade Nove de Julho, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Eduardo Tuma
Orientador – UNINOVE

Prof. Dr. Marcelo Costenaro Cavali
Examinador Interno – UNINOVE

Profa. Dra. Isabel Celeste Monteiro da Fonseca
Examinador Externo – UMINHO

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, fonte de sabedoria e força, pela presença constante que iluminou meu caminho e sustentou minha perseverança ao longo de mais esta jornada acadêmica.

Agradeço ao Professor Doutor Eduardo Tuma, que assumiu a orientação desta pesquisa no semestre final, junto com sua equipe, formada por Thaluana Alves, Jonatas Mello e José Fábio Rodrigues, pela confiança, pela condução segura e pelas valiosas contribuições que tornaram possível a rápida evolução e conclusão desta pesquisa.

Aos docentes do Programa, com os quais tive a honra de aprender, pelos ensinamentos e reflexões que tanto agregaram à minha formação e ampliaram meu olhar sobre o Direito. Aos colegas do PPGD, pela convivência enriquecedora e pela partilha dos desafios, descobertas e conquistas que marcaram esta trajetória. Aos professores que integraram a banca de qualificação, cujas observações e sugestões foram essenciais para o amadurecimento das ideias aqui apresentadas, contribuindo decisivamente para o alcance de um direcionamento teórico e metodológico coerente.

À minha querida amiga Doutora Rita de Kassia de França Teodoro, grande incentivadora desde o ingresso no Mestrado, por ser um porto seguro e presença constante, pela força e apoio incondicional em todos os momentos, especialmente naqueles de maior desafio e incerteza.

Ao ex-Presidente da Câmara Municipal de Diadema, Vereador Orlando Vitoriano, e à colega de trabalho, Procuradora Legislativa Laura Carneiro, pela compreensão e apoio durante o período de intensas demandas acadêmicas e profissionais.

Aos colegas da Comissão Permanente da Advocacia Pública da OABSP, pelo estímulo, acolhimento e reconhecimento, e da Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais - APROLEGIS, pela parceria e incentivo permanentes, em especial ao querido amigo e irmão de coração Yuri Ramon de Araújo, por acreditar em meu potencial e me apoiar de forma generosa e incondicional.

Aos meus companheiros de quatro patas, que tornaram as longas horas de estudo mais leves e afetuosas, especialmente a Nina Betininha, presença fiel e silenciosa em todas as jornadas acadêmicas, desde as aulas até a conclusão desta dissertação.

Por fim, a todos os amigos e familiares que, de alguma forma, estiveram ao meu lado, oferecendo palavras de encorajamento, compreensão e afeto, meu sincero e profundo agradecimento.

Accountable government is deemed to be good government, and carries with it connotations of advanced democracy.

Robert Pyper

RESUMO

A pesquisa analisa a governança nas contratações públicas sob a perspectiva da Lei nº 14.133/2021, examinando sua articulação com as práticas e integridade, *compliance* e responsabilidade empresarial, em diálogo com as diretrizes internacionais da boa administração e de combate à corrupção. A dissertação investiga como o vigente diploma legal promove uma reconfiguração estrutural do regime jurídico das contratações públicas no Brasil, ao integrar instrumentos de governança, gestão de riscos e responsabilidade corporativa com elementos essenciais para a eficiência, a transparência e a prevenção de ilícitos. O estudo adota como eixo central a relação entre governança pública e governança corporativa, compreendendo que ambas convergem para a consolidação de um ambiente contratual íntegro e orientado a resultados, capaz de fortalecer a confiança social nas instituições e a credibilidade do Estado nas relações com o setor privado. A partir de uma abordagem qualitativa, a pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo, com base em revisão bibliográfica, documental e normativa, abrangendo fontes nacionais e internacionais. A dissertação demonstra que a Lei nº 14.133/2021 não se limita a modernizar o procedimento licitatório, mas introduz um novo paradigma de governança pública, fundado em mecanismos de planejamento, controle e responsabilização, em sintonia com os instrumentos *soft law*, como a Agenda 2030 da ONU e as práticas ESG (*Environmental, Social and Governance*). Os resultados evidenciam que o programa de integridade previsto no diploma legal, ao vincular a exigência de mecanismos internos de conformidade à habilitação e à execução contratual, fortalece o alinhamento entre o Direito Administrativo e o Direito Empresarial, aproximando o sistema brasileiro dos padrões internacionais de integridade. Conclui-se que o efetivo alcance dos objetivos previstos pela lei depende da capacidade institucional do Estado em fiscalizar, monitorar e avaliar a implementação das políticas de integridade e governança, evitando sua redução a um requisito meramente formal. A pesquisa reafirma, por fim, que a governança pública, quando associada à integridade e à sustentabilidade, constitui instrumento indispensável para o aperfeiçoamento das contratações públicas e para a consolidação de uma Administração Pública ética, eficiente e orientada ao interesse coletivo.

Palavras-chaves: governança pública; contratações públicas; integridade; *compliance*; Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT

The research analyzes governance in public procurement under the framework of Law No. 14,133/2021, examining its articulation with practices of integrity, compliance, and corporate responsibility, in dialogue with international guidelines on good governance and anti-corruption measures. The dissertation investigates how the current legal framework promotes a structural reconfiguration of Brazil's public procurement regime by integrating governance instruments, risk management, and corporate responsibility as essential elements for efficiency, transparency, and the prevention of illicit acts. The study adopts as its central axis the relationship between public governance and corporate governance, understanding that both converge toward the consolidation of an ethical and results-oriented contractual environment, capable of strengthening public trust in institutions and the State's credibility in its relations with the private sector. Based on a qualitative approach, the research employs the hypothetical-deductive method supported by bibliographic, documentary, and normative review, encompassing national and international sources. The dissertation demonstrates that Law No. 14,133/2021 goes beyond modernizing the bidding procedure, introducing a new paradigm of public governance founded on mechanisms of planning, control, and accountability, in line with *soft law* instruments such as the United Nations 2030 Agenda and ESG (Environmental, Social, and Governance) practices. The findings indicate that the integrity program provided for in the statute, by linking internal compliance mechanisms to both the qualification and execution stages of contracts, reinforces the alignment between Administrative Law and Business Law, bringing the Brazilian system closer to international integrity standards. It concludes that the effective achievement of the law's objectives depends on the institutional capacity of the State to oversee, monitor, and evaluate the implementation of integrity and governance policies, avoiding their reduction to mere formal requirements. Ultimately, the research reaffirms that public governance — when associated with integrity and sustainability — constitutes an essential instrument for improving public procurement and for consolidating an ethical, efficient, and socially oriented Public Administration.

Keywords: public governance; public procurement; integrity; compliance; Law n. 14.133/2021.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADELE	Análise de Disputa em Licitações Eletrônicas
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APGS	Administração Pública e Gestão Social
AUDES	Sistema de Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
EGEN	Escola de Gestão, Economia e Negócios
ERM	<i>Enterprise Risk Management</i>
ESG	<i>Environmental, Social and Governance</i>
FSGO	<i>Federal Sentencing Guidelines for Organizations</i>
IA	Inteligência Artificial
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IoT	Internet das Coisas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISO	Organização Internacional para Padronização
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>

OECI-OCLP Organismos Estratégicos de Controle Interno da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
REAC	Relatório Anticorrupção da União Europeia
SLC	Solução em Licitações e Contratos
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
UNCAC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
USSC	<i>United States Sentencing Commission</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E SUA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL.....	15
2.1 A ordem econômica constitucional e o papel do Estado regulador	16
2.2 A Lei nº 14.133/2021 como instrumento normativo da contratação pública.....	20
2.3 As principais inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021	22
3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, DIRETRIZES INTERNACIONAIS E RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL	26
3.1 Contratações públicas e os instrumentos de <i>soft law</i> : Agenda 2030 e ESG e reflexos normativos	27
3.2 As contratações como instrumentos de políticas públicas	34
3.3 Governança, responsabilidade empresarial e as práticas de sustentabilidade	37
3.4 A livre iniciativa, a função social da empresa e o papel do contratado no sistema econômico	41
4 GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	44
4.1 Governança pública na constituição e na legislação infraconstitucional	45
4.2 Papel da alta administração e sua responsabilidade	47
4.3 Governança na Lei nº 14.133/2021.....	49
4.4 Governança pública e governança corporativa.....	54
5 CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES E GOVERNANÇA	61
5.1 O controle das contratações e o modelo das três linhas de defesa	62
5.2 Controle interno, controle externo e controle social	64
5.3 Tecnologias aplicadas ao controle e fiscalização das contratações	67
5.4 O controle como elemento do sistema de governança pública.....	72
5.5 Casos práticos.....	75
5.5.1 Incorporação dos serviços semafóricos à PPP de iluminação pública no município de São Paulo	76
5.5.2 Concessão do serviço funerário municipal de São Paulo	81
6 INTEGRIDADE, COMPLIANCE E COMBATE À CORRUPÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	87
6.1 Programa de integridade na Lei nº 14.133/2021	93
6.2 Efetividade dos programas de integridade e a capacidade estatal de	

fiscalização.....	95
6.3. <i>Compliance</i> como instrumento de conformidade e prevenção.....	97
6.4 Lei anticorrupção, crimes licitatórios e a relação com a governança e integridade.....	100
7 CONCLUSÃO.....	106
REFERÊNCIAS.....	111

1 INTRODUÇÃO

As transformações recentes no paradigma da Administração Pública brasileira, intensificadas pela Lei nº 14.133/2021, representam um marco na reconfiguração do regime jurídico das contratações públicas, ao consolidar um modelo que articula eficiência, transparência, governança e integridade como pilares do desempenho estatal.

Referido diploma legal expressa uma transformação estrutural do modo de conceber a relação entre o Poder Público e a iniciativa privada, inserindo a governança, a integridade, a transparência e a sustentabilidade como eixos centrais da ação administrativa. A contratação pública, nesse novo contexto, deixa de se restringir à mera função instrumental de aquisição de bens e serviços para assumir dimensão estratégica de implementação de políticas públicas, de fortalecimento da confiança social e de promoção do desenvolvimento sustentável.

A evolução do Direito Administrativo reflete o avanço das demandas sociais e econômicas por um Estado mais eficiente, ético e responsivo. As relações contratuais entre a Administração e setor privado tornaram-se, ao longo das últimas décadas, campo sensível de tensão entre eficiência e controle, autonomia e responsabilização. Diante desse cenário, a Lei nº 14.133/2021 surge com resposta normativa à necessidade de compatibilizar eficiência gerencial e legitimidade democrática, propondo um modelo de governança pública que privilegia a gestão de riscos, o planejamento estratégico e a responsabilização institucional como fundamentos da Administração.

A abordagem da governança pública, na perspectiva desta dissertação, é indissociável da reflexão sobre a responsabilidade empresarial e sobre o papel regulador do Estado na ordem econômica. A partir da Constituição de 1988, a intervenção estatal no domínio econômico consolidou-se sob a lógica do Estado regulador, voltado não apenas à prestação direta de serviços, mas à criação de condições normativas para o funcionamento ético, transparente e competitivo do mercado.

Nesse contexto, as contratações públicas assumem função regulatória e indutora de comportamentos empresariais responsáveis, de modo que os contratos administrativos passam a incorporar objetivos constitucionais mais amplos, como a sustentabilidade, equidade e a integridade.

O problema de pesquisa que orienta esse estudo consiste em investigar de que modo a governança pública e a responsabilidade empresarial, à luz da Lei nº 14.133/2021, podem ser articuladas como instrumentos de controle, integridade e efetividade nas contratações administrativas, sem comprometer a livre iniciativa nem a economicidade das contratações. Parte-se da hipótese de que o vigente regime jurídico das licitações e contratos institui um sistema normativo integrado de governança e integridade, em consonância com padrões internacionais de boa administração e de responsabilidade corporativa, capazes de promover uma cultura institucional de prevenção de riscos e de fortalecimento da confiança pública.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a função e os impactos da governança e da responsabilidade empresarial no âmbito das contratações públicas, à luz da Lei nº 14.133/2021 e dos princípios constitucionais da Administração Pública. A investigação busca ainda examinar a base constitucional do Estado regulador e sua função de agente normativo e impulsionador do desenvolvimento; identificar as inovações e transformações introduzidas pela legislação vigente no ciclo contratual; analisar a incorporação das diretrizes internacionais; ponderar o papel da governança pública e corporativa como eixo estruturante do controle e da gestão eficiente das contratações; e examinar a efetividade dos programas de integridade e *compliance* como instrumentos de prevenção à corrupção e fortalecimento da confiança institucional.

A relevância do estudo decorre da necessidade de repensar o papel das contratações públicas como instrumento de promoção da governança, da integridade e da sustentabilidade em sintonia com o movimento global de modernização administrativa e com as transformações que permeiam o Direito Empresarial contemporâneo.

A pesquisa dialoga diretamente com a área de concentração do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Nove de Julho, “Direito Empresarial: Estruturas e Regulação”, ao examinar o regime jurídico das contratações sob a ótica regulatória e estrutural, explorando o entrelaçamento entre normas de direito público e mecanismos típicos de autorregulação empresarial, como o *compliance*, os programas de integridade etc. Assim, a investigação contribui para a compreensão da interface entre o Direito Administrativo e o Direito Empresarial regulatórios, sobretudo no que se refere à conformação de modelos híbridos de governança que integram o Estado e o setor privado em torno de objetivos comuns de integridade e eficiência.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota método hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa e analítico-descritiva, valendo-se de pesquisa bibliográfica, documental e normativa, incluindo legislações correlatas e documentos nacionais internacionais, doutrina nacional e estrangeira. O estudo combina a análise dogmática do Direito com a perspectiva empírico-regulatória, buscando evidenciar os reflexos institucionais das políticas de governança e integridade na prática das contratações, mediante a análise de casos concretos e de decisões das Cortes de Contas.

A dissertação está estruturada em sete seções, em que a primeira é representada por esta introdução e a sétima e última pela conclusão. De modo que, a segunda seção analisa os fundamentos constitucionais e econômicos da Lei nº 14.133/2021, contextualizando o papel do Estado regulador e a função normativa das licitações e contratos no ordenamento jurídico. A terceira seção examina as contratações públicas à luz das diretrizes internacionais e da responsabilidade empresarial, explorando a incorporação das práticas de sustentabilidade e governança no regime jurídico brasileiro. A quarta seção aprofunda a análise da governança pública nas contratações, com destaque para o papel da alta administração, os mecanismos de gestão de riscos e o diálogo entre governança pública e governança corporativa. A quinta seção aborda o controle das contratações sob a perspectiva da governança, analisando o modelo das três linhas de defesa, o papel dos órgãos de controle interno e externo, e o uso de tecnologias aplicadas à fiscalização. Por fim, a sexta seção discute a integridade e o *compliance* nas contratações públicas, examinando a relação entre programas de integridade, combate à corrupção e fortalecimento da confiança institucional.

Em síntese, a pesquisa sustenta que o regime jurídico das contratações públicas, instituído pela Lei nº 14.133/2021, reflete um modelo de governança integrada, que articula o controle, a integridade e a responsabilidade empresarial como dimensões indissociáveis de uma Administração Pública moderna e democrática. O estudo evidencia que o fortalecimento da governança nas contratações transcende a mera racionalização de procedimentos. Trata-se de um processo de reconstrução institucional, capaz de alinhar o Estado brasileiro aos padrões internacionais de boa administração e de consolidar uma cultura de integridade como valor estruturante do interesse público.

2 A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E SUA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

O estudo da Lei nº 14.133/2021 demanda uma análise que ultrapasse a mera dimensão procedimental e normativa, exigindo a compreensão de seu balizamento constitucional e de seu papel no contexto da ordem econômica brasileira. As licitações e contratações públicas não se configuram apenas como instrumentos de execução administrativa, mas representam expressões concretas da função reguladora do Estado e de sua atuação como agente normativo da economia, conforme delineado nos artigos 170 e 174 da Constituição Federal de 1988.

Sob essa perspectiva, a vigente lei de licitações e contratos administrativos – Lei nº 14.133/2021 – deve ser compreendida como parte de um sistema jurídico que visa harmonizar os princípios da eficiência, da transparência e da moralidade com os fundamentos da livre iniciativa e da justiça social, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com uma economia de mercado orientada pelo interesse público.

A referida Lei nº 14.133/2021, que substitui o regime anterior estabelecido pela Lei nº 8.666/1993, representa mais que uma modernização legislativa no regime de contratações públicas, mas uma resposta institucional às exigências de governança, integridade e controle que caracterizam o Estado Democrático de Direito contemporâneo. Inserida na dinâmica constitucional da regulação econômica, a legislação vigente redefine a relação entre setor público e iniciativa privada, estabelecendo parâmetros para contratações mais transparentes, competitivas e sustentáveis. Assim, compreender a Lei de Licitações e Contratos Administrativos sob sua perspectiva constitucional implica reconhecer sua função estruturante na concretização dos princípios da ordem econômica e da administração pública, situando-a como elemento essencial de promoção da eficiência do gasto público, da equidade concorrencial e do desenvolvimento nacional sustentável.

2.1 A ordem econômica constitucional e o papel do Estado regulador

A transformação do papel estatal ao longo da história econômica demonstra que o Estado não é um mero espectador das dinâmicas de mercado, mas um agente indispensável à conformação e regulação do próprio sistema capitalista. Como observa Eros Roberto Grau (2024, p. 22-25), a própria constituição do modo de produção capitalista dependeu da atuação do Estado, cuja intervenção na esfera econômica se revelou desde de cedo, primeiro com o monopólio da emissão de moeda e o exercício do poder de polícia, e, posteriormente, com a expansão dos serviços públicos e a instituição de políticas de infraestrutura e saúde voltadas à manutenção da força de trabalho e à integração produtiva.

Nessa perspectiva, o Estado regulador surge como elemento essencial à integração e modernização das estruturas econômicas, não com o propósito de substituir o sistema capitalista, mas justamente de garantir sua estabilidade, legitimidade e continuidade, ao promover a coordenação entre os setores público e privado. A atuação estatal, portanto, configura uma função de integração capitalista, mediante a criação de condições jurídicas, políticas e econômicas que permitam o funcionamento eficiente do mercado e o atendimento do interesse público.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 170, as bases da ordem econômica¹ brasileira, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com o objetivo de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, alicerçada nos princípios da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca do pleno emprego, impondo ao Estado não apenas o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica² (art. 174), mas também o dever de garantir a efetividade de tais princípios

¹ Segundo Eros Grau (2024, p. 60), a expressão “ordem econômica” presente no dispositivo constitucional não conota exatamente sentido normativo, devendo ser lido como: “as relações econômicas - ou a atividade econômica - deverão ser (estar) fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas, relações econômicas ou atividade econômica) assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...]”.

² A expressão “atividade econômica”, prevista no artigo 174 da Constituição, alude sentido amplo, referindo-se à globalidade da atuação estatal como agente normativo e regulador, cuja atuação normativa não se limita à edição de regras e diretrizes, pressupondo igualmente o dever de fiscalização que assegure a efetividade e eficácia das normas por ele instituídas. Assim, conforme delineado pelo texto constitucional, a atividade reguladora do Estado abrange também o exercício articulado das funções de incentivo e de planejamento, de modo que o Estado deve atuar de forma coordenada, orientando, supervisionando e

nas relações econômicas e sociais.

José Afonso da Silva (2019, p. 802) explica que a afirmação de que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa revela a escolha do constituinte por uma economia de mercado, de natureza capitalista, consagrando a iniciativa privada como princípio estruturante. Silva (2019, p. 802) aponta ainda que tal escolha não implica em uma adesão irrestrita à lógica capitalista, posto que a ordem econômica também confere primazia aos valores sociais do trabalho, que devem orientar a atuação estatal no domínio econômico, ou seja, trata-se de uma diretriz normativa que atribui ao Estado a responsabilidade de intervir para assegurar a concretização desses valores, os quais, ao lado da livre iniciativa, integram não apenas os fundamentos da ordem econômica, mas também da própria República Federativa do Brasil, conforme preceitua o artigo 1º, inciso IV, da Constituição de 1988.

Vale ressaltar que, segundo Luís Roberto Barroso (2025, p. 245), o Estado brasileiro, sob a égide da Constituição de 1988, passou por transformações significativas em seu perfil econômico e administrativo, impulsionadas por reformas constitucionais e infraconstitucionais que reconfiguraram seu papel na ordem econômica, deslocando a atuação estatal da esfera de intervenção direta na economia para a função de regulação e fiscalização. Dessa forma, o Estado constitucional e democrático do Direito assume, no domínio econômico, um aspecto regulador, concentrando-se no controle dos serviços públicos delegados, bem como das atividades econômicas submetidas a regime jurídico especial.

A conformação constitucional da ordem econômica também contempla a disciplina da prestação de serviços públicos (art. 175), que autoriza sua prestação diretamente pelo Estado, ou mediante delegação ao setor privado, sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, instrumento que assegura a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, além de garantir a isonomia e a justa concorrência entre os interessados (Bulos, 2019, p. 1562-1563). Trata-se, portanto, de uma diretriz constitucional que reforça o papel do Estado como regulador e indutor da atividade econômica, ainda que por meio de atuação indireta.

estimulando a atividade produtiva e empresarial em conformidade com o interesse público e com os princípios da ordem econômica (Grau, 2024, p. 99).

Nesse contexto, as contratações públicas assumem uma função que transcende a mera satisfação das necessidades administrativas, inserindo-se na prática de regulação econômica, na medida em que representam uma significativa parcela do Produto Interno Bruto (PIB)³, influenciam cadeias produtivas, dinamizam mercados e impactam diretamente o ambiente concorrencial.

Segundo o IPEA, para o período entre 2006-2016:

[...] o tamanho médio do mercado de compras governamentais brasileiro (ou seja, compras governamentais/ PIB) foi da ordem de 12,5%, sendo que o governo federal representa pouco mais da metade desse mercado (6,8%). Os municípios e os estados brasileiros ocupam a segunda e a terceira posições, respectivamente. A participação média das compras governamentais no PIB para o período foi de 3,2% para os municípios e 2,2% para os estados (Brasil, 2019a, p. 18).

Dessa forma, além de observarem os princípios preconizados no artigo 37 da Constituição da República, as licitações também devem ser analisadas à luz da ordem econômica constitucional.

A vigente Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – reflete essa realidade ao dispor sobre normas gerais para licitações e contratação, redefinindo os contornos da relação jurídica entre a Administração Pública e a iniciativa privada, instituindo uma nova sistemática de procedimentos e princípios aplicáveis às contratações públicas, o que representa uma tentativa do legislador em adequar o sistema de contratações às exigências contemporâneas de governança, eficiência, integridade e desenvolvimento sustentável.

A regulação da atividade econômica pelo Estado, inclusive por meio das licitações, deve atender a parâmetros constitucionais claros, sob pena de desequilíbrio entre o público e o privado, entre o interesse coletivo e o lucro empresarial. Talvez, o desafio seja assegurar a justa concorrência e impedir práticas anticompetitivas, garantindo ao mesmo tempo a eficiência do gasto público e a proteção do interesse público.

O inciso XXI do artigo 37 da Constituição consagra a obrigatoriedade da licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes e a seleção da proposta mais vantajosa.

³ Média calculada para o período de 2006-2016, segundo dados do IPEA. Para mais detalhes: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0e8fcb46-64ec-4d26-ba99-29a70492e3d4/content>

Trata-se de um dispositivo que impõe ao Estado o dever de atuar com impessoalidade e transparência, como forma de coibir a corrupção, evitar o favorecimento e inibir as práticas que comprometam a lisura das relações no mercado.

Nessa linha de raciocínio, Marçal Justen Filho (2025, p. 261), afirma que a igualdade de condições corresponde à justa competição, que compreende ações de prevenção e repressão a atividades violadoras dos princípios públicos, como o cartel⁴, e ressalta que o Poder Público deve estabelecer normas para evitar que a disputa restrinja a competitividade, inibindo grupos de empresas que atuam em conluio para elevar artificialmente os preços, devendo, portanto, estar alerta para coibir tais práticas.

É nesse cenário que a vigente Lei de Licitações e Contratos Administrativos se apresenta como um instrumento normativo que, além de regulamentar o dever constitucional de licitar, também operacionaliza princípios constitucionais, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a transparência e a eficiência, reconhecendo a função regulatória das licitações e inserindo na agenda pública a necessidade de adoção de boas práticas de governança, planejamento, gestão de riscos e integridade institucional.

A licitação, portanto, é mais do que um procedimento administrativo. Consiste em instrumento de regulação econômica, condicionamento do mercado e garantia das funções constitucionais da Administração Pública. Assim, a análise da Lei nº 14.133/2021 deve ser realizada sob o prisma da ordem econômica constitucional, reconhecendo-se seu papel estruturante na relação entre Estado e iniciativa privada.

Em síntese, a ordem econômica constitucional brasileira, inspirada nesse modelo de regulação, reconhece o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica (CF/1988, art. 174), incumbindo de orientar o desenvolvimento nacional conforme os valores da justiça social e da dignidade humana, equilibrando a livre iniciativa e a função social da economia, fundamentos que também informam o regime jurídico das contratações públicas e o dever de planejamento, transparência e eficiência

⁴ Segundo o CADE, “o cartel em licitação consiste no conluio entre agentes econômicos com o objetivo de eliminar ou restringir a concorrência dos processos de contratação de bens e serviços pela Administração Pública”, minando “os esforços da Administração Pública em empregar de forma eficiente e eficaz seus recursos, com vistas a prover os bens e serviços necessários à população e promover o desenvolvimento do país, sendo, portanto, prejudicial a toda a sociedade” (Brasil, 2019b, p. 11). Trata-se, portanto, de práticas realizadas entre concorrentes que visam “fixar preços, estabelecer quotas ou restringir produção, dividir mercados de atuação e alinhar qualquer variável concorrencialmente sensível, tanto em concorrências públicas como contratações privadas, sendo considerado universalmente a mais grave infração à ordem econômica” (Brasil, 2019b, p. 13).

previsto na Lei nº 14.133/2021.

2.2 A Lei nº 14.133/2021 como instrumento normativo da contratação pública

A edição da Lei nº 14.133/2021 reflete um movimento de modernização normativa e de adequação do Direito Administrativo brasileiro aos paradigmas contemporâneos de governança, integridade e responsabilização. A lei vigente consolidou, em um único diploma, dispositivos antes dispersos na legislação, como a antiga Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 (Pregão) e Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas-RDC), bem como jurisprudências do Tribunal de Contas da União.

A Lei nº 14.133/2021 se aplica às Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes federativos e seus respectivos poderes, alcançando ainda os fundos especiais e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública. Esse alcance demonstra que a legislação vigente não se limita à regulamentação de procedimentos administrativos nas licitações. Trata-se de uma norma estruturante, com impacto direto na formação das políticas públicas, na alocação dos recursos públicos e na regulação econômica exercida pelo Estado.

É também ferramenta de promoção da transparência, da eficiência, da governança na gestão das contratações e do desenvolvimento econômico e social, destacando-se ainda a importância do planejamento, da avaliação de riscos e da integridade dos processos. Esses objetivos dialogam diretamente com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, além de trazer vinte e dois princípios que estão previstos no artigo 5º de seu texto normativo.

Ao regulamentar o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, a legislação vigente busca garantir a isonomia entre os participantes das licitações, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, bem como a promoção do desenvolvimento sustentável, que vem de encontro à função social da empresa e ao papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e social (CF/1988, art. 174).

O diploma normativo também introduz dispositivos que impõem à Administração o dever de adotar boas práticas de governança, de realizar um planejamento adequado, de implementar mecanismos de gestão de riscos e de assegurar a integridade das contratações. Tais exigências representam um novo paradigma, que exige postura proativa dos gestores públicos, ampliando a responsabilidade da Administração na condução dos processos licitatórios.

O artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece como diretrizes gerais das contratações públicas a seleção da proposta mais vantajosa, o tratamento isonômico e a justa competição entre os licitantes, a execução eficiente do contrato, observando sempre os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, igualdade, proibição administrativa, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento sustentável (art. 5º).

Essa previsão reforça a compreensão de que o processo de contratação pública deve ser instrumento de concretização das finalidades do Estado, exigindo da Administração Pública um compromisso efetivo com a gestão responsável e eficiente dos recursos públicos. O caráter estratégico das contratações públicas realça a necessidade de que sejam conduzidas por boas práticas de governança, superando a visão restrita de mera formalização procedimental.

Nesse sentido, entre as inovações mais relevantes, destacam-se, justamente, o dever de governança pela alta administração, referenciada no parágrafo único do artigo 11 da lei vigente⁵, a obrigatoriedade de planejamento e a previsão de mecanismos de integridade e *compliance*⁶, principalmente em contratos de grande vulto. O § 4º do artigo 25⁷ do diploma legal em estudo destaca a possibilidade de exigência de programas de

⁵ Art. 11. [...] Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Brasil, 2021).

⁶ “*Compliance* é um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores” (Brasil, 2016a, p. 09).

⁷ Art. 25. [...] § 4º. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

integridade como requisito às empresas que participam dos processos licitatórios para a celebração do contrato com o Poder Público.

Entretanto, a implementação desses comandos normativos enfrenta desafios significativos. Percebe-se que diversos órgãos e entidades públicas iniciaram sua aplicação apenas após o término do período de transição, deixando de promover, de forma adequada, a devida capacitação dos seus agentes ou estruturar sistemas internos de governança e controle. Esse cenário compromete a efetividade da legislação, evidenciando a necessidade de investimentos institucionais em qualificação, transparência e aprimoramento dos processos internos.

Observa-se que a legislação vigente reafirma o papel do Estado como regulador das relações econômicas, inclusive, mediante o uso das contratações públicas. O Estado como contratante deixa de ser um mero consumidor ou parte contratual para assumir papel ativo na regulação das relações econômicas e sociais, impactando diretamente a dinâmica do mercado fornecedor.

Contudo, a amplitude normativa da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração Pública e aos agentes públicos um novo perfil de atuação, que demanda capacitação contínua, planejamento estratégico e a adoção de medidas efetivas de integridade e controle. A adequada aplicação da legislação pressupõe a compreensão de seu alcance e de suas finalidades, sob pena de comprometer a efetividade das políticas públicas e da eficiência administrativa.

Dessa forma, a análise da Lei nº 14.133/2021 deve considerar seu papel como instrumento de concretização dos princípios constitucionais e de regulação da atividade econômica, reafirmando a centralidade da governança pública, do planejamento e da responsabilidade empresarial nas contratações com o Estado.

2.3 As principais inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 instituiu um novo conjunto de diretrizes para as contratações públicas, configurando um marco de ruptura com a lógica normativa anteriormente disciplinada pela Lei nº 8.666/1993. Mais do que substituir o regramento anterior, a

legislação vigente buscou estruturar um sistema que conciliasse segurança jurídica, governança, eficiência e integridade, atendendo às exigências de um Estado Democrático de Direito comprometido com a boa gestão pública.

Considerando que a inovação pressupõe a transformação de oportunidades em novos métodos, práticas e soluções, sublinha Lima (2023, p. 38), seu processo de desenvolvimento mostra-se especialmente relevante para o aprimoramento das atividades administrativas, permitindo que a máquina pública alcance níveis mais elevados de eficiência, efetividade e qualidade na prestação dos serviços à sociedade. Dessa forma, a inovação se consolida como um objetivo estratégico a ser buscado pelo gestor público, orientando-se à modernização das contratações, à racionalização dos procedimentos, à promoção da economicidade e à indução de comportamentos inovadores por parte dos agentes econômicos que atuam no mercado (Lima, 2023, p. 39).

Como mencionado anteriormente, entre as inovações mais relevantes, destaca-se a obrigatoriedade do planejamento das contratações, tornando imperativa a prévia definição das necessidades da Administração, a análise de viabilidade e a gestão de riscos. O legislador buscou assegurar que as decisões fossem orientadas por dados, projeções e análises técnicas, evitando escolhas arbitrárias ou desprovidas de planejamento estratégico.

Outro ponto de destaque é a previsão da governança pública como dever da alta administração, no âmbito das contratações, reafirmando a responsabilidade pela instituição e manutenção de mecanismos de gestão, controle e transparência. Esse comando imperativo transcende a mera formalidade, exigindo postura proativa dos gestores públicos, alinhando-se aos princípios constitucionais, como eficiência, legalidade e moralidade.

Embora não seja objeto da presente pesquisa, o instituto da matriz de riscos também merece destaque. Previsto como instrumento de alocação e gestão compartilhada de riscos entre contratante e contratado, tem como finalidade conferir maior segurança jurídica e previsibilidade à execução contratual. Além disso, o regramento mais detalhado das modalidades de licitação, os critérios objetivos de julgamento e a valorização do uso de tecnologias também configuram inovações relevantes.

Contudo, inovações também ensejaram desafios consideráveis. A implementação efetiva das novas exigências pelas Administrações Públicas, principalmente aquelas com menor capacidade técnica ou estrutural, consiste em um desses desafios. A ausência ou fragilidade da cultura organizacional orientada para o planejamento, a gestão de riscos e a governança dificulta a internalização das novas práticas.

Ademais, há críticas quanto à complexidade excessiva de alguns dispositivos, o que pode gerar insegurança jurídica ou interpretações divergentes na prática administrativa. Nesse sentido, ao analisar a aplicação da lei na mesma medida para todos os entes federativos, Joel de Menezes Niebuhr (2023, p. 48) observa criticamente que, embora a legislação possa ser considerada exequível e adequada no âmbito da Administração Pública Federal, revela-se distante da realidade vivenciada pela maioria dos pequenos e médios municípios brasileiros que, desprovidos de receitas compatíveis, de estruturas administrativas adequadas e de recursos humanos qualificados, enfrentam limitações para dar cumprimento integral às exigências normativas.

Outro ponto, diz respeito à exigência de programas de integridade, por exemplo, suscitando questionamentos quanto à capacidade do Estado de avaliar sua efetividade, bem como o risco de transformação do *compliance* em mero requisito formal, desvinculado da prática real das empresas.

Nesse sentido, Victor Aguiar Carvalho (2022, p. 233) assevera que a implementação de programas de integridade consistentes pelas empresas não tende a ocorrer de maneira espontânea, pressupondo a existência de incentivos institucionais que tornem esse investimento uma alternativa racionalmente vantajosa. Assim, caso o Estado não consiga estruturar mecanismos eficazes de fiscalização e punição de atos de corrupção, ou ainda demonstre insuficiência técnica para avaliar a efetividade das políticas de integridade adotadas, a propensão das empresas em investir nesse campo tende a se reduzir, implicando reconhecer que, ao impor parâmetros ou obrigações relacionadas à integridade empresarial, a Administração Públicas assume também o encargo de monitorar a conformidade e mensurar o real funcionamento desses programas, porém, tal tarefa exige competências técnicas especializadas, revelando-se um desafio para a gestão pública no contexto contemporâneo (Carvalho, 2022, p. 233-234).

Em relação a esses programas de integridade, embora não estivessem previstos na antiga Lei nº 8.666/1993, é possível traçar um paralelo com o artigo 7º, inciso VIII, da Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira, como será estudado mais adiante.

E ainda, o processo de transição entre os regimes normativos ensejou incertezas e desafios operacionais, principalmente no que se referia à aplicação concomitante das legislações revogadas e da lei vigente, durante o período de vigência facultativa. Esse período mostrou a necessidade de capacitação contínua dos agentes públicos e de uniformização dos procedimentos. Aliás, em 2021, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo expediu o comunicado aos jurisdicionados, recomendando que os Poderes e órgãos das esferas do Estado e dos Municípios avaliassem a conveniência e oportunidade sobre a imediata adoção das regras da Lei nº 14.133/2021, ainda que tivessem a possibilidade de utilização simultânea da norma anterior e a vigente (Comunicado SDG nº 31/2021).

Dessa forma, embora a legislação tenha representado avanço normativo, sua efetividade dependerá da capacidade do Estado em promover a cultura de governança, capacitação continuada dos agentes e integração de boas práticas de gestão e controle, o que será analisado nas seções subsequentes deste trabalho.

3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, DIRETRIZES INTERNACIONAIS E RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL

A consolidação de um modelo de Estado regulador e promotor do desenvolvimento sustentável requer que as contratações públicas ultrapassem o mero papel instrumental de aquisição de bens e serviços para assumirem uma função estratégica na implementação de políticas públicas e no fomento de comportamentos responsáveis por parte dos agentes econômicos.

No cenário contemporâneo, marcado por desafios globais de sustentabilidade, governança e ética institucional, o poder de compra do Estado se transforma em importante mecanismo de concretização dos objetivos constitucionais da República, contribuindo para a efetividade dos direitos fundamentais e para a realização do interesse público em sua dimensão econômica e social. Essa perspectiva confere às licitações e contratos administrativos um papel normativo e regulatório de alta relevância, capaz de articular valores constitucionais e diretrizes internacionais, reforçando o compromisso estatal com a justiça social, a integridade e a eficiência.

Nessa direção, observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a partir da Lei nº 14.133/2021, tem incorporado parâmetros de governança, integridade e sustentabilidade em sintonia com as agendas globais de desenvolvimento sustentável, como a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e os princípios ESG (*environmental, social and governance*). Ainda que desprovidos de força vinculante formal, esses instrumentos de *soft law* vêm moldando as políticas públicas e empresariais, estimulando a integração entre responsabilidade social, eficiência econômica e proteção ambiental. A internalização dessas diretrizes demonstra que a governança pública não se limita ao cumprimento de regras procedimentais, mas implica uma atuação proativa do Estado como indutor de práticas éticas e sustentáveis, orientadas pelos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e da função social da atividade econômica.

Contudo, a efetividade dessa nova racionalidade depende de uma relação equilibrada entre Estado e iniciativa privada, fundada na cooperação e na corresponsabilidade. As empresas que contratam com o Poder Público assumem papel relevante na promoção de políticas de integridade e sustentabilidade, vinculando-se aos

objetivos da República (CF/1988, art. 3º) e à função social da empresa, sem que isso implique violação aos princípios da livre iniciativa ou da competitividade.

A contratação pública, nessa perspectiva, se revela um instrumento de regulação econômica e de governança compartilhada, em que o dever estatal de planejamento, controle e transparência se articula com a responsabilidade empresarial e o compromisso ético do setor privado. Assim, a análise das contratações públicas sob a ótica das diretrizes internacionais e da responsabilidade empresarial permite compreender a sua função contemporânea como eixo de integração entre desenvolvimento econômico, sustentabilidade e justiça social.

Nesse contexto, as diretrizes internacionais de governança e sustentabilidade, em especial a Agenda 2030 da ONU e as práticas ESG, passam a orientar as políticas públicas de contratação, configurando instrumentos de *soft law* que influenciam diretamente o ordenamento jurídico brasileiro e a conformação de práticas administrativas mais íntegras, eficientes e socialmente responsáveis, conforme será examinado a seguir.

3.1 Contratações públicas e os instrumentos de *soft law*: Agenda 2030 e ESG e reflexos normativos

A contratação pública contemporânea também tem se desenvolvido em consonância às diretrizes internacionais que, embora não possuam força vinculante formal, conformam o comportamento esperado de Estados e organizações. Trata-se dos instrumentos de *soft law*⁸, com destaque para a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que introduzem padrões éticos, ambientais, sociais e de governança em esferas normalmente regida por regras estritamente legais e formais.

⁸ Segundo Malcon Shaw (2008), *soft law* “destina-se a indicar que o instrumento ou disposição em questão não é por si só ‘lei’, mas sua importância dentro da estrutura geral do desenvolvimento jurídico internacional é tal que requer atenção especial a ele. *Soft Law* não é lei. Isso precisa ser enfatizado, mas um documento, por exemplo, não precisa constituir um tratado vinculante antes de poder exercer influência na política internacional”.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU, na qual se estabeleceu 17 objetivos e 169 metas formulados sob uma perspectiva mais ampla e universal, representam um compromisso global com a promoção de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, abrangendo as dimensões econômica, social e ambiental, e foram estabelecidos como “um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima” e assegurar às pessoas a paz e a prosperidade, em todos os lugares (ONU, s.d.), consistindo em um esforço comum e cooperativo entre todos os Estados membros das Nações Unidas, demandando que os Estados o adotem tais compromissos a fim de incorporá-los em suas políticas, programas e planos de governo (ODS-Brasil, s.d.).

Importante destacar que todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) devem ser compreendidos e aplicados de maneira a contribuir para sua realização (Spijkers, 2018, p. 10), funcionando, assim, como eixo interpretativo da Agenda 2030. Referido instrumento, embora não tenha caráter vinculativo, seu conteúdo, por estar intrinsecamente ligado à vida em toda a sua amplitude, demanda a participação e o engajamento de todos (Rei, 2006), promovendo o surgimento de conexões dinâmicas e fluidas, com ações internas de governança que evidenciam a adesão às métricas de desenvolvimento sustentável instrumentalizadas pela definição da Agenda (Teodoro, 2022, p. 55).

Antes do estabelecimento da Agenda 2030, e sem pretensão de adentrar profundamente neste tema, cumpre mencionar, para fins de contextualização histórica, que a comunidade internacional havia firmado um outro pacto global intitulado “Declaração do Milênio”, no ano 2000, do qual resultaram os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com o propósito fundamental de inaugurar um novo modelo de desenvolvimento que promovesse a conciliação entre a preservação ambiental, a justiça social e a eficiência econômica (Jubilut, 2020, p. 16-17). Com metas definidas serem alcançadas até o ano de 2015, os ODM lograram avanços, como redução da pobreza, melhoria no controle de doenças e ampliação do acesso à educação e infraestrutura nos países mais vulneráveis, evidenciando seu estabelecimento contribuiu para coordenar um esforço global em prol de sua concretização (Sachs, 2015).

Retomando o foco do estudo, observa-se que a integração dos ODS às práticas administrativas reforça uma nova racionalidade estatal, comprometida com a promoção do desenvolvimento sustentável, da transparência institucional e da integridade na gestão pública. Esse direcionamento se traduz não apenas na adoção de diretrizes internacionais, mas também na progressiva internalização de princípios normativos que dialogam com o modelo constitucional da Administração Pública brasileira bem como da ordem econômica, orientado por valores éticos, funcionais e republicanos.

Assim, a Lei nº 14.133/2021, ao incorporar princípios como o planejamento e a eficiência, oferece bases normativas para a implementação desses compromissos globais em nível nacional, consolidando a busca por maior governança e transparência nas contratações públicas, refletindo uma preocupação contemporânea com a responsabilidade social, ambiental e administrativa. E diante de tais mudanças, torna-se imprescindível adotar práticas que promovam a governança responsável, a sustentabilidade e a ética nas relações entre o setor público e a iniciativa privada. Nesse contexto, as práticas de integridade e *compliance* assumem um papel fundamental na promoção de um ambiente de contratações públicas mais ético e transparente.

Como mencionado, os objetivos estabelecidos pela Agenda 2030 são instrumentos de natureza não vinculante, no entanto, sua influência normativa tem orientado políticas públicas em diversas instâncias. No âmbito do Estado brasileiro, sua adesão voluntária, aliada à adesão de entes subnacionais e de organizações privadas, estabelece uma normatividade indireta que redefine a lógica das contratações públicas.

Dessa forma, a contratação pública deixa de ser apenas um instrumento de aquisição de bens e serviços para se tornar instrumento estratégico de políticas públicas, capaz de orientar condutas mais responsáveis por parte dos agentes econômicos, estando em convergência com os princípios constitucionais da função social da propriedade (CF/1988, art. 170, III), da defesa do meio ambiente (CF/1988, art. 225) e da redução das desigualdades (CF/1988, art. 3º, III).

Por conseguinte, observa-se uma convergência entre os marcos regulatórios internos, valores constitucionais e as diretrizes internacionais (Brasil, 2024c, p. 17), reforçando a interpretação constitucional e infraconstitucional da atividade estatal,

principalmente à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da sustentabilidade⁹.

Nesse sentido, os ODS, especialmente o Objetivo 16, que versa sobre paz, justiça e instituições eficazes, convergem com os fundamentos constitucionais da Administração Pública brasileira, notadamente, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF/1988, art. 37, *caput*), compondo o conteúdo ético-jurídico da atuação administrativa, configurando mais uma dimensão para o controle de legalidade e legitimidade dos atos administrativos.

Mais adiante, serão discutidas as possíveis influências dessas diretrizes no plano das contratações administrativas e o papel que as empresas contratadas e o Estado devem desempenhar para que tais compromissos não permaneçam apenas no discurso, mas se efetivem como mecanismos concretos de transformação social.

Ainda no contexto das diretrizes internacionais, um dos marcos também relevantes para compreensão da sustentabilidade empresarial é o surgimento das práticas ESG, cuja sigla significa *environmental, social and governance*, expressão que sintetiza os compromissos ambientais, sociais e de governança corporativa adotados pelas organizações (Pacto Global). O termo surgiu em 2004, a partir da publicação conjunta do Pacto Global e do Banco Mundial, intitulada *Who Cares Wins*, quando o então secretário-geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan, provocou líderes empresariais de grandes instituições financeiras a refletirem sobre como integrar fatores sociais, ambientais e de governança às estratégias corporativas (Pacto Global, 2024).

Entre os elementos que compõem as práticas ESG, o eixo da governança assume especial relevância quando se trata das contratações públicas, de forma que tal dimensão

⁹ Segundo o documento publicado pela Secretaria Nacional de Planejamento, do Ministério do Planejamento e Orçamento do Governo Federal, intitulado de Planejamento Orientado à Agenda 2030, “o compromisso do Brasil com esse desafio está assentado na convergência entre os valores constitucionais e a Agenda 2030”, concretizando-se “nos objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. O documento afirma ainda que “o compromisso brasileiro se reflete nos instrumentos de planejamento e orçamento público brasileiros, que estruturam e orquestram a ação governamental para concretização dos ODS e dos objetivos fundamentais da República”, destacando-se “o Plano Plurianual (PPA), plano de médio prazo do Governo, previsto pela Constituição Federal como norteador da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) e balizador para planos e programas nacionais” (Brasil, 2024c, p. 17).

pode ser utilizada como parâmetro normativo de *soft law*, orientando Estados e empresas na adoção de práticas que assegurem maior transparência, integridade e *accountability*¹⁰.

O Pacto Global, por sua vez, consiste em uma iniciativa voluntária que estabelece diretrizes voltadas à promoção do crescimento sustentável e da cidadania, incentivando lideranças corporativas a adotarem práticas inovadoras e comprometidas com o desenvolvimento sustentável (Brasil, 2023, p. 6). Trata-se de um referencial normativo de natureza não vinculante (*soft law*), que orienta a gestão corporativa em favor da cidadania empresarial e do fortalecimento de valores sociais e ambientais. Tais compromissos, ainda que não tenham força vinculante, irradiam efeitos normativos que influenciam diretamente o modo como o setor privado e o setor público estruturam seus mecanismos de governança.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2025, p. 208-209) ressalta que, para que uma empresa seja considerada aderente aos critérios ESG, não basta a mera declaração formal de compromissos, sendo necessário a adoção de medidas objetivas e concretas voltadas à proteção ambiental (E - *environmental*), além de demonstrar comprometimento social (S - *social*), o que inclui tanto a implementação de políticas de diversidade no ambiente de trabalho quanto o desenvolvimento de projetos voltados à redução das desigualdades sociais, sendo fundamental ainda, que a organização assegure a transparência em seus processos corporativos (G - *governance*), promovendo a independência do conselho de administração e investindo em mecanismos que previnam casos de corrupção, discriminação e assédio. A efetividade dessas práticas pressupõe mecanismos institucionais que garantam tanto a integridade organizacional quanto a prestação de

¹⁰ A Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, define *accountability* com um “conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações” (art. 20, I). Para Buta, Teixeira e Schurgelies (2018, p. 50), o termo *accountability* pode ser compreendido em uma perspectiva tridimensional, que envolve transparência, prestação de contas e responsabilização, articulando-se de maneira sequencial e complementar, ou seja, a transparência como ponto de partida, a prestação de contas como efetividade dessa abertura de informações e a responsabilização como parte conclusiva do processo. Os autores ressaltam que tais dimensões são todas necessárias para que haja a *accountability*, não sendo suficientes de forma isolada. No contexto da governança pública, a *accountability* adquire maior densidade, pois pressupõe não apenas a transparência e a prestação de contas, mas também a efetiva participação da sociedade no acompanhamento da gestão estatal, por meio do acesso às informações públicas, que constitui instrumento essencial para o exercício da cidadania, ao permitir que os administrados fiscalizem e monitorem as ações governamentais (Maciel; Penha, 2023, p. 160). Zenkner (2025, p. 290) explica que a *accountability*, considerado um dos princípios da governança pública, no contexto técnico, se refere ao dever dos gestores públicos e privados de atuarem com dever de diligência, de prestarem contas de suas atividades, de aceitarem responsabilidades por elas bem como de divulgarem os resultados de maneira transparente.

contas perante a sociedade.

Aliás, José Fábio Maciel e Thaluana Penha (2023, p. 149) alertam que, no cenário brasileiro, embora exista um direito empresarial ambiental em expansão fundamentado pela ordem constitucional, tem se notado que muitas empresas têm priorizado práticas voltadas ao chamado “*marketing verde*”, em detrimento da efetiva observância das normas constitucionais de proteção ambiental, as quais se fundamentam no princípio da dignidade da pessoa humana, distanciando o discurso da prática, o que fragiliza a autenticidade do compromisso corporativa com a agenda ESG. Dito de outra maneira, em diversos casos, a adesão anunciada pelas empresas pode não traduzir em ações concretas alinhadas aos deveres constitucionais da tutela ambiental e social.

A Lei nº 14.133/2021, ao incorporar princípios que tem correlação direta com a governança, por exemplo, aproxima-se também dessa agenda internacional, reconhecendo a importância de alinhar os processos licitatórios a objetivos ambientais, sociais e de governança, buscando incentivar que os licitantes adotem políticas que assegurem transparência e eficiência, bem como responsabilidade socioambiental em suas relações contratuais com o Estado. Em outras palavras, o diploma normativo brasileiro incorpora a governança como um dos princípios orientadores de toda a atividade contratual da Administração (art. 11, parágrafo único), ao lado da transparência, da integridade e da promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, prevê mecanismos concretos voltados à boa governança, tais como o planejamento estratégico das contratações, a gestão de riscos, o fortalecimento do controle e a possibilidade de exigência de programas de integridade em contratações de grande vulto (art. 25, § 4º). Esses dispositivos refletem a convergência entre parâmetros internacionais de *soft law* e o ordenamento jurídico nacional, reforçando a centralidade do “G” nas contratações públicas.

Por essa razão, refletir sobre esses instrumentos de *soft law* e sua relação com as contratações públicas possibilita estruturar práticas de governança compatíveis com tais diretrizes, sobretudo, diante das dificuldades enfrentadas pela Administração Pública. Essa correlação não se restringe à agenda regulatória interna, mas se conecta diretamente com as diretrizes internacionais propostas, reforçando a perspectiva de uma governança pública orientada por critérios de sustentabilidade e inclusão social, revelando-se um potencial estratégico das contratações públicas como instrumento de transformação institucional e social (Brasil, 2023, p. 9-10).

Assim, o “G” dessa diretriz internacional projeta-se como elemento importante da política de contratações públicas, funcionando como elo entre compromissos internacionais de integridade e ordenamento jurídico interno, contribuindo para a consolidação de uma cultura administrativa orientada pela transparência, pela prevenção de riscos e pela responsabilização, valores estes indispensáveis para a confiança social.

Por fim, é importante destacar que o eixo governança, no contexto da ESG, conecta-se diretamente com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, notadamente o ODS 16¹¹ que versa sobre instituições eficazes, responsáveis e transparentes. Essa correlação reforça o papel das contratações públicas como instrumentos de eficiência econômica e de transformação institucional e social, fortalecendo as práticas administrativas e fomentando políticas públicas comprometidas com a sustentabilidade, a eficiência, a transparência e o respeito aos princípios éticos, sobretudo, diante das exigências de práticas de governança e integridade, trazidas pela Lei nº 14.133/2021.

¹¹ Agenda 2030. Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares;

16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças;

16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos;

16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado;

16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas;

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global;

16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento;

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais;

16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime;

16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (ONU, s.d.).

3.2 As contratações como instrumentos de políticas públicas

As contratações públicas, tradicionalmente vinculadas à lógica da aquisição eficiente de bens e serviços pela Administração, têm também assumido função estratégica na promoção de políticas públicas. Por meio do poder de compra do Estado, é possível induzir comportamentos desejáveis no setor privado e promover objetivos constitucionais como a redução das desigualdades, promoção da igualdade de gênero e o desenvolvimento sustentável.

No entanto, a utilização das contratações como instrumento de intervenção estatal no domínio econômico não é isenta de limites. A Constituição Federal estabelece parâmetros a serem observados: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37, *caput*), bem como os princípios da livre iniciativa e da função social da propriedade (arts. 1º, IV, e 170). A contratação pública, orientada por finalidades político-sociais, deve compatibilizar o interesse público primário com o respeito às regras do ordenamento jurídico e aos direitos fundamentais.

A Lei nº 14.133/2021 reforça o papel da Administração Pública na realização de políticas públicas ao incorporar em seus objetivos o fomento à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (art. 11, IV), entre outros critérios que visam a promoção de políticas públicas, previstos no decorrer do texto legal. Tais previsões normativas indicam uma mudança de paradigma, evidenciando uma ampliação da finalidade da contratação pública, que passa a ser concebida não apenas como instrumento de eficiência procedimental, mas também como instrumento jurídico voltado à concretização de valores constitucionais de ordem econômica, social e ambiental.

Contudo, observa-se que essa mudança impõe alguns desafios de natureza operacional e jurídica. Entre tais desafios, pode-se citar o risco de desvirtuamento da finalidade da contratação, ao ser utilizada como meio para alcançar objetivos alheios ao seu objeto específico, o que pode comprometer a eficiência e a competitividade do certamente.

Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr (2023, p. 325) frisa que a finalidade principal da licitação é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, mas que parece perder espaço frente a “dimensão moral das mais diversas pautas constitucionais atinentes ao interesse público que devem ser abraçadas nesta visão de que as licitações devem ser instrumentos para a promoção de políticas públicas”. Segundo o autor, “a verdadeira ou primeira finalidade da licitação é a seleção da proposta mais vantajosa”, e que a promoção de políticas públicas também é uma finalidade da licitação, “mas de caráter secundário, que se acopla à finalidade primária”, ou seja, “a promoção de políticas públicas não pode derogar a busca pela proposta mais vantajosa” (Niebuhr, 2023, p. 325-326).

Outro ponto crítico se refere à efetividade dessas cláusulas e condições. A exigência, por exemplo, de comprovação de práticas socioambientais ou de diversidade corporativa por parte dos licitantes deve vir acompanhada de critérios objetivos, mecanismos de verificação e capacidade estatal de monitoramento, sob pena de converter-se em formalismo inócuo ou em fator de insegurança jurídica. Mas é importante ressaltar que a inserção de cláusulas ou exigências com potencial de orientar condutas empresariais deve sempre observar os limites da razoabilidade, da proporcionalidade e da legalidade estrita, sob pena de incorrer em excesso regulatório ou até eventual restrição indevida à livre concorrência.

Todavia, não se ignora que a utilização estratégica das contratações públicas como instrumento de transformação social encontra respaldo não apenas em normas infraconstitucionais, mas também na própria Constituição Federal, ao impor ao Estado, por exemplo, o dever de promover o desenvolvimento nacional e reduzir desigualdades (art. 3º, II e III), bem como ao orientar a ordem econômica à valorização do trabalho humano, à função social da atividade econômica e à defesa do meio ambiente, conforme preceitua seu artigo 170.

Diante desse contexto, a contratação pública pode ser compreendida como uma perspectiva ampliada da função pública e da atuação regulatória do Estado. Observados os princípios constitucionais, bem como os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, sua utilização como instrumento de promoção de tais valores pode revelar-se legítima e ainda institucionalmente recomendável. O desafio está em compatibilizar os fins públicos com a racionalidade econômica e a preservação da segurança jurídica, de

modo a evitar distorções e assegurar uma atuação estatal eficiente e comprometida com a transformação social.

Por outro lado, uma parte da doutrina não vislumbra dessa forma. Para Marçal Justen Filho (2025, p. 818), ao se referir à previsão do artigo 60, inciso III da Lei de Licitações:

O inc. III consagrou regra despropositada. Não pelo seu conteúdo, que merece todo o respaldo, mas pela ausência de conexão quanto à finalidade pretendida.

O desenvolvimento de ações de equidade no ambiente de trabalho é um critério sem vínculo ou pertinência com a avaliação da proposta mais vantajosa para a Administração. Presume-se que, existindo equivalência entre elas, teria cabimento recorrer a uma prática socialmente desejável para eleger o vencedor.

Nesse contexto, Laura Elizandra Carneiro e Marcilene Andrade (2025, p. 109) divergem de Justen Filho, ao sustentar que a promoção da equidade de gênero no ambiente laboral configura critério legítimo e compatível com a aferição da proposta mais vantajosa à Administração, posto que a noção de vantajosidade não deve se restringir a parâmetros estritamente econômicos, mas também deve contemplar dimensões sociais. De acordo com essa perspectiva, revela-se mais benéfico ao interesse público contratar empresas que observem as diretrizes constitucionais e legais de igualdade entre homens e mulheres, contribuindo para a efetivação da dignidade da mulher e para a realização do interesse público e social (Carneiro; Andrade, 2025, p. 109-110).

Também nesse sentido, Isabel Celeste Fonseca (2022, p. 57-58) ressalta que as contratações públicas desempenham um papel relevante na promoção de políticas social e ambientalmente responsáveis, em que podem ser utilizados como instrumentos estratégicos para fomentar o desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo, reforçando a necessidade de incluir nos procedimentos licitatórios tanto Pactos de Integridade, voltados ao combate à corrupção, quanto Declarações de Compromisso Ético, que promovam ações alinhadas às políticas públicas social e ambientalmente responsáveis.

Em síntese, a contratação pública deixa desempenhar unicamente uma função instrumental de aquisição de bens e serviços para se consolidar também como ferramenta estratégica de implementação de políticas públicas, fomentando condutas alinhadas aos objetivos constitucionais e ao interesse público. Entretanto, vale ressaltar que essa reconfiguração impõe ao Estado o dever de balancear os meios indutivos com base em

critérios objetivos, transparência e racionalidade jurídica, de modo a assegurar a legitimidade das exigências e a eficácia das cláusulas contratuais. Nesse cenário, torna-se imprescindível aprofundar a reflexão sobre o papel da governança e da responsabilidade empresarial nas contratações, especialmente, diante da incorporação de práticas de sustentabilidade como expressão contemporânea da função pública e da atividade econômica.

A seguir, será examinada diretrizes aplicadas às contratações administrativas, com ênfase nos aspectos relacionados à governança e à responsabilidade empresarial no cumprimento dos objetivos públicos, definidos nos contratos celebrados com a Administração.

3.3 Governança, responsabilidade empresarial e as práticas de sustentabilidade

A crescente demanda por práticas empresariais comprometidas com valores éticos, ambientais e sociais tem ampliado o escopo da responsabilidade empresarial para além da tradicional busca por lucro. No contexto das contratações públicas, esse paradigma contemporâneo se traduz na necessidade de vincular a atuação das empresas contratadas ao respeito aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, bem como aos objetivos do desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, a governança passa a ser compreendida como uma dimensão essencial da atuação empresarial e estatal, traduzindo-se em práticas organizacionais que promovam a transparência, a eficiência e o controle dos atos administrativos e negociais, ou seja, referindo-se à capacidade de uma organização em formular diretrizes, definir objetivos e conduzir suas atividades de modo coerente com os fins estabelecidos (Justen Filho, 2025, p. 265).

No âmbito da Administração Pública, o conceito vai além das competências formais das instituições governamentais, abrangendo também a forma pela qual se organizam, planejam e exercem suas funções com objetividade, eficiência e legitimidade. Como observa Marçal Justen Filho (2025, p. 266), a governança pública pressupõe uma estrutura organizacional orientada pela segregação de funções, pela exigência de órgãos especializados e pelo fortalecimento dos mecanismos de controle interno e externo, envolvendo, inclusive, a adoção de critérios objetivos para a escolha e atuação dos agentes

públicos, o planejamento estratégico das ações administrativas, a revisão permanente das práticas institucionais e a implementação de medidas preventivas capazes de reduzir riscos e corrigir desvios.

Essa concepção implica reconhecer que o exercício da governança transcende a mera gestão burocrática, configurando um modelo institucional de organização e tomada de decisão que busca afastar arbitrariedades, imprevistos e condutas antiéticas (Justen Filho, 2025, p. 266). A governança, portanto, representa uma estrutura de gestão orientada por princípios de integridade, eficiência e transparência, constituindo-se em instrumento essencial para a prevenção da corrupção e o fortalecimento da confiança social na Administração Pública.

Nesse contexto, a governança pública, ao estabelecer padrões de conduta institucional e mecanismos de controle orientados pela integridade, afirma-se como fundamento para a consolidação de uma cultura organizacional ética e transparente, que deve estender seus efeitos também sobre os agentes privados que contratam com o Estado. A articulação entre governança e responsabilidade empresarial, portanto, revela-se indispensável à efetivação de um modelo de contratação pública comprometido com a legalidade, a eficiência e o desenvolvimento sustentável. Tal interdependência reflete a compreensão de que a boa governança não se limita à esfera estatal, mas demanda a corresponsabilidade dos entes privados na concretização dos valores constitucionais que informam a atuação administrativa e econômica do Estado.

Dessa forma, a responsabilidade empresarial não deve ser analisada apenas sob o prisma contratual ou econômico, mas também como resultado de um dever constitucional, em colaboração com os objetivos da República, conforme assinalado no artigo 3º da Constituição Federal. Ao se submeterem às contratações com o Poder Público, as empresas devem respeitar os princípios constitucionais da Administração Pública (CF/1988, art. 37), além de observar os princípios constitucionais da atividade econômica (CF/1988, art. 170).

Assim, práticas de sustentabilidade não podem ser compreendidas como mera publicidade institucional ou como elementos acessórios à atuação empresarial, mas sim como parte de uma nova lógica jurídico-regulatória que busca alinhar o setor privado aos objetivos constitucionais. Aliás, a adoção de medidas de governança corporativa, transparência, integridade e prevenção à corrupção deve ser entendida como parte da

responsabilidade das empresas ao celebrarem contratos com a Administração Pública.

Entretanto, esse movimento de sustentabilidade, principalmente no aspecto social, não está isento de críticas. Parte da doutrina aponta o risco de instrumentalização da contratação pública como espaço de promoção de pautas ideológicas ou de interesses difusos, sem o devido amadurecimento institucional e normativo, além da questionável efetividade de medidas associadas à sustentabilidade, quando não acompanhadas de mecanismos de avaliação de impacto, transparência nos critérios de julgamento e capacitação dos agentes públicos.

Sob essa perspectiva crítica, Marçal Justen Filho (2025, p. 441) adverte que determinadas inovações legislativas podem desvirtuar a finalidade essencial do processo licitatório e comprometer a racionalidade econômica do sistema, apontando, como exemplo, o § 9º do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que prevê a possibilidade de exigência, nos editais, de medidas de inclusão social, como a contratação de percentuais mínimos de mulheres vítimas de violência doméstica e de pessoas egressas do sistema prisional.

Ainda que se trate de políticas voltadas à reintegração e à proteção de grupos vulneráveis, o autor observa que tais medidas, quando impostas para a esfera contratual, acabam por atribuir ao particular responsabilidades de natureza pública, dissociadas da lógica técnico-operacional do contrato, interferindo, pois, na livre iniciativa, podendo afetar a eficiência administrativa e econômica das contratações, ao exigir que o contratado incorpore, em sua força de trabalho, pessoas cuja seleção se baseia em critérios estranhos à execução do contrato, além de ampliar os custos operacionais e os riscos assumidos pelo particular, vindo a gerar reflexos negativos sobre a competitividade, ao desestimular a participação de potenciais licitantes e elevar preços ofertados (Justen Filho, 2025, p. 441-442).

Em última análise, Justen Filho (2025, p. 442) sustenta que o Estado, ao transferir ao particular o ônus de implementar políticas públicas de inclusão, acaba por distorcer a função da licitação e agravar os encargos financeiros da Administração, comprometendo a própria finalidade de eficiência e economicidade que Constituição impõe à gestão pública.

Não obstante a tais críticas, há quem defenda que a incorporação de critérios sociais nas contratações públicas não representa distorção da finalidade da licitação, mas antes uma ampliação legítima de função constitucional, como estudado no item anterior. Nessa linha de raciocínio, medidas voltadas à inclusão de grupos vulneráveis ou à promoção da igualdade material traduzem a própria evolução do papel do Poder Público no Estado Democrático de Direito, que não se restringe à persecução da eficiência econômica, mas deve harmonizá-la com os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade social e da redução das desigualdades.

Vale lembrar que, a noção de proposta vantajosa, por exemplo, deve ser vista além do aspecto econômico, abarcando dimensões sociais e éticas que concretizem o interesse público em sentido amplo (Carneiro; Andrade, 2025, p. 109-110). Nessa ótica, a exigência de condutas empresariais inclusivas ou a priorização de critérios que promovam a equidade de gênero e a reinserção social de pessoas em situação de vulnerabilidade configuram instrumentos legítimos para promoção de políticas públicas, compatíveis com o princípio da função social da atividade econômica e com os objetivos fundamentais da República.

Ademais, as contratações públicas constituem ferramentas estratégicas de fomento ao desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo, permitindo ao Estado utilizar seu poder de compra como mecanismo de transformação social (Fonseca, 2022, p. 57-58). Sob essa ótica, a integração de cláusulas sociais e ambientais não descaracteriza a licitação, mas aprimora sua finalidade pública, desde que sejam observados critérios de proporcionalidade, transparência e avaliação de resultados.

Dessa forma, embora as advertências de Marçal Justen Filho sejam relevantes quanto ao risco de excessiva transferência de encargos ao particular e à necessidade de cautela na formatação dos editais, é possível afirmar que o desafio não reside em afastar a dimensão social das contratações, mas em aprimorar seus parâmetros de implementação, assegurando que os critérios de sustentabilidade social estejam ancorados em bases técnicas, em instrumentos de governança e em mecanismos de avaliação de impacto. Trata-se, portanto, não de negar o caráter transformador das contratações públicas, mas de compatibilizá-lo com a racionalidade jurídica e a eficiência administrativa, de modo a preservar o equilíbrio entre a função regulatória do Estado e o dinamismo da livre iniciativa.

Nesse contexto, a efetividade das práticas de governança e de sustentabilidade social nas contratações públicas depende não apenas da previsão normativa, mas da capacidade institucional do Estado em implementá-las de forma coerente e estruturada.

Embora a legislação brasileira vigente sobre licitações e contratos incorpore dispositivos que incentivem práticas de integridade, governança e responsabilidade ambiental e social, a sua implementação ainda encontra barreiras estruturais, culturais e institucionais. Há uma lacuna entre a previsão normativa e a realidade da gestão pública, marcada por limitações orçamentárias, carência de capacitação e resistência à mudança por parte de setores da burocracia estatal.

A pertinência constitucional da incorporação dessas práticas decorre, portanto, do reconhecimento da função regulatória do Estado na indução de comportamentos privados compatíveis com os objetivos constitucionais. A governança empresarial e a sustentabilidade devem ser vistas como dimensões complementares do interesse público nas contratações, exigindo do Estado, além da imposição de exigências normativas, o desenvolvimento de instrumentos de avaliação e controle capazes de aferir a sua efetividade.

Esse contexto revela a necessidade de repensar a atuação do Estado como regulador e contratante, superando o formalismo legal e adotando critérios de avaliação de desempenho que privilegiem o comprometimento ético, ambiental e social das empresas contratadas. Na próxima seção, essa discussão será aprofundada a partir da análise da governança nas contratações públicas, com destaque para os deveres da alta administração, os instrumentos normativos e os parâmetros institucionais que orientam a implementação de estruturas de governança no setor público.

3.4 A livre iniciativa, a função social da empresa e o papel do contratado no sistema econômico

A Constituição Federal de 1988 delineia um modelo de economia de mercado fundado na livre iniciativa, mas atrelado a valores sociais expressos em diversos dispositivos constitucionais, com destaque para o artigo 170, que condiciona a ordem econômica à valorização do trabalho humano, a função social da propriedade, e outros,

impondo limites à atuação empresarial e estabelecendo deveres para o setor privado, que integra o sistema produtivo nacional.

No contexto das contratações públicas, essa lógica se intensifica. Ao celebrar contratos com a Administração Pública, a empresa assume o papel de parceira do Estado na implementação de políticas públicas, não apenas na perspectiva do fornecimento de bens ou prestação de serviços, mas enquanto agente que contribui diretamente para a concretização dos fins constitucionais da República. A figura do contratado, portanto, não se compreende apenas sob o prisma da eficiência econômica, mas como elemento funcional da estrutura do Estado prestador de serviços públicos.

Tal realidade exige que as empresas observem, além da legalidade estrita, os princípios constitucionais da função social da empresa, da livre concorrência, da defesa do consumidor e da redução das desigualdades regionais e sociais (CF/1988, art. 170). Trata-se de uma concepção ampliada da função econômica da atividade empresarial, que a vincula ao desenvolvimento nacional sustentável, à proteção ambiental (CF/ 1988, art. 225) e à promoção de um ordem econômica mais justa e equilibrada.

A responsabilidade da empresa contratada se amplia, inclusive, na dimensão ética e regulatória. Não basta cumprir as cláusulas contratuais e os prazos estipulados. Espera-se, nos termos do vigente marco normativo das contratações públicas, que o contratado atue em conformidade com os padrões de integridade, governança e sustentabilidade. Essa postura está diretamente ligada ao modelo de Estado regulador e ao direcionamento de comportamentos privados em sintonia com o interesse público.

Nesse sentido, a contratação administrativa passa a ser instrumento de realização da função social da empresa, ao exigir que ela integre os objetivos do contrato às finalidades maiores do ordenamento constitucional. A exigência de programas de integridade para determinados contratos, os critérios de sustentabilidade e as cláusulas de desempenho previstos na Lei nº 14.133/2021 apontam para essa reconfiguração do papel do contratado, que deixa de ser um mero executor de obrigações e se transforma em corresponsável pela concretização das políticas públicas.

Essa racionalidade também exige um redesenho da atuação estatal, que deve desenvolver ferramentas efetivas para avaliar o desempenho das empresas contratadas não apenas sob a ótica quantitativa, mas qualitativa, considerando aspectos de governança, ética e contribuição social. Essa transformação depende da qualificação dos agentes públicos, da utilização de mecanismos tecnológicos e da consolidação de uma cultura institucional voltada à função pública da contratação.

Será abordado na seção a seguir o tema da governança nas contratações, buscando explorar seus fundamentos legais, institucionais e constitucionais, e demonstrando como sua efetiva implementação depende tanto de compromissos da Administração Pública quanto da corresponsabilidade das empresas contratadas.

4 GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A governança pública se consolida como elemento estruturante da gestão administrativa contemporânea, constituindo um instrumento essencial para alinhar a atuação estatal à consecução do interesse público em sua dimensão substancial. Quando se reconhece que as contratações públicas não se limitam à função instrumental de aquisição de bens e serviços, assumindo um papel de transformação social e de concretização de objetivos constitucionais, a governança afirma-se como fundamento estruturante e diretriz estratégica da atuação estatal.

Em outras palavras, a governança traduz a capacidade de orientar comportamentos privados, organizar fluxos decisórios internos e fortalecer controles, permitindo que as contratações públicas se consolidem como mecanismos de implementação de políticas públicas e promoção de resultados passíveis de avaliação objetiva.

No contexto da Lei nº 14.133/2021, a governança assume contornos normativos claros, configurando-se como parâmetro fundamental para a gestão e o controle das contratações públicas, reforçando a necessidade de planejamento, avaliação de riscos e integração entre os atores responsáveis pela gestão e fiscalização das contratações. A legislação atual prevê expressamente a responsabilidade da alta administração, ao exigir a adoção de práticas de gestão estratégica, controle interno efetivo e mecanismos de integridade, reconhecendo que a boa governança não se esgota na observância formal de procedimentos, mas demanda uma atuação administrativa pautada pela eficiência, transparência e responsabilidade¹².

Vale ressaltar que a governança transcende a mera conformidade com dispositivos legais, aderindo-se, portanto, ao modelo constitucional de Administração Pública. A governança, enquanto prática administrativa, relaciona-se diretamente com os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal e com a racionalidade de um Estado regulador, que, além de atuar por comando e controle, atua também por mecanismos de indução, orientação e coordenação de comportamentos, a fim de assegurar a consecução

¹² Art. 11. [...] Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

de valores públicos com a máxima efetividade.

Nesta seção, será analisada a governança pública sob a ótica constitucional e infraconstitucional, com enfoque na responsabilidade da alta administração e na interação com políticas de integridade, *compliance* e controle, que se consolidam como pilares para uma gestão pública eficiente e ética.

4.1 Governança pública na constituição e na legislação infraconstitucional

A noção de governança pública, em sua dimensão jurídica, encontra fundamentos diretos na Constituição Federal de 1988, que, ao estruturar a Administração Pública, impõe ao Estado o dever de atuar com legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*). Esses princípios constituem a base para a implementação de práticas de gestão voltadas à transparência, ao controle social e à responsabilização institucional.

A governança pública se desdobra do dever constitucional da boa administração e da busca pela eficiência administrativa, materializando-se por meio de estruturas e procedimentos que integram o planejamento estratégico, a gestão de riscos, o monitoramento de resultados e o controle interno, permitindo que a Administração Pública alinhe suas decisões à realização do interesse público.

No plano infraconstitucional, destacam-se alguns instrumentos normativos que consagraram a governança como diretriz administrativa, como o Decreto federal nº 9.203/2017, bem como a Lei nº 14.133/2021, objeto do presente estudo.

O Decreto federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, define a governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas a condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2º, I), tendo como princípios a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade, e a transparência (art. 3º).

Já a Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratos administrativos, reforça a centralidade da governança ao prever, em seu artigo 11, parágrafo único, a responsabilidade da alta administração pela governança, que deve implementar de processos e estruturas, gestão de riscos e controles internos voltados à eficiência e integridade das contratações públicas, ou seja, deve priorizar o planejamento estratégico e a adoção de políticas de integridade

A doutrina tem reconhecido que a responsabilidade da alta administração é um dos elementos centrais da governança pública. Aloísio Zimmer Júnior e Irene Patrícia Nohara (2021, p. 320) destacam que o chamado *tone at the top* constitui pressuposto para a efetividade dos programas de integridade e das práticas éticas, evidenciando comprometimento da alta administração em relação a tais programas e com práticas éticas e transparentes na condução dos processos decisórios.

Além disso, a governança se conecta diretamente com a ordem econômica constitucional, ao impor à Administração o dever de gerir recursos públicos de forma eficiente e estratégica, aproximando-se da racionalidade de um Estado regulador, no qual as contratações públicas deixam de ser apenas um procedimento formal e se tornam instrumentos de implementação de políticas públicas, mitigação de riscos e promoção de resultados mensuráveis. Para Marçal Justen Filho (2025, p. 266-268), a governança no setor público implica a adoção de práticas gerenciais orientadas a prevenir desvios éticos e fraudes, especialmente em relação à gestão de recursos públicos, e, para tanto, é essencial implementar controles internos rígidos que garantam o uso adequado dos recursos financeiros.

No setor privado, a governança tem enfoque voltado à organização do poder decisório, prevenção de riscos e preservação da perenidade da atividade econômica. No setor público, embora com objetivos distintos, a lógica subjacente é equivalente, ou seja, garantir que decisões estratégicas sejam tomadas de forma transparente, monitorada e orientada a resultados. Segundo José Matias-Pereira (2010, p. 111), a governança envolve mecanismos de separação de funções, atribuição clara de responsabilidades, prestação de contas, transparência e conduta ética, o que evidencia a aproximação de princípios entre as esferas pública e privada, ainda que com fins distintos.

A implementação de práticas de governança nas contratações públicas, portanto, não se resume ao atendimento formal de dispositivos legais, mas demanda integração entre liderança, gestão de riscos e mecanismos de controle interno e externo, buscando garantir o melhor resultado para o interesse público ao longo de todo o ciclo contratual. Trata-se de eixo estruturante da gestão contemporânea, que viabiliza o diálogo com *compliance*, integridade e controle, a serem tratados adiante.

4.2 Papel da alta administração e sua responsabilidade

A governança pública nas contratações administrativas encontra na responsabilidade da alta administração um de seus pilares centrais, pois a efetividade das diretrizes estratégicas depende do comprometimento e da atuação das lideranças institucionais. O modelo constitucional brasileiro, ao exigir da Administração Pública uma atuação dentro da legalidade, eficiente e orientada ao interesse público (CF/1988, art. 37), impõe que os agentes ocupantes de cargos gerenciais assumam responsabilidade não apenas formal, mas material, vinculada ao resultado da gestão e à conformidade das decisões com os princípios constitucionais.

A vigente lei de licitações traz um conjunto de medidas que visam aprimorar a governança pública nas contratações, destacando o papel da alta administração na definição de diretrizes estratégicas e no fortalecimento dos mecanismos de controle. A implementação dessas medidas busca garantir a eficiência, a transparência e a responsabilidade nos processos licitatórios, promovendo um ambiente administrativo mais íntegro e confiável.

A Lei nº 14.133/2021 reforça essa exigência ao atribuir à alta administração o dever de implementar práticas de governança, gestão de riscos e integridade, prevendo em seu artigo 11, parágrafo único, que os agentes responsáveis devem assegurar que as contratações estejam alinhadas aos objetivos legais e institucionais da Administração Pública. Nesse contexto, emerge o conceito de designação por competência, que pressupõe a atribuição de funções estratégicas a gestores capacitados e conscientes da responsabilidade jurídica, administrativa e ética que assumem.

Trata-se de uma dimensão que ultrapassa a simples obediência a rotinas ou ordens superiores, pois, diante de situações de elevada discricionariedade, pressões políticas, ordens ilegais ou decisões tecnicamente equivocadas, o gestor deve ser capaz de agir com discernimento moral, pautado pelo interesse público e pelo respeito à dignidade humana¹³. Assim, a designação por competência se mostra como elemento indispensável à efetividade da governança, exigindo não só preparo técnico, mas também a incorporação de virtudes éticas que assegurem a atuação estatal em conformidade com o bem comum.

Sob a perspectiva da governança pública, a designação por competência não se restringe a um mero ato administrativo de nomeação, mas se configura como estratégia organizacional, voltada a assegurar que decisões críticas sejam tomadas por agentes que detenham conhecimento técnico e capacidade de gestão, a estabelecer cadeias claras de responsabilidade que permitam a identificação inequívoca dos responsáveis por eventuais falhas, omissões ou irregularidades, bem como a prevenir problemas de agência, próprios das estruturas complexas da Administração Pública, em que o distanciamento entre tomadores de decisões e executores pode comprometer a eficiência e à integridade.

A doutrina destaca que o comprometimento da alta administração com as práticas de governança é indissociável da efetividade dos programas de integridade. O *tone at the top* traduz a mensagem de que a conduta ética e a conformidade normativa são prioridades institucionais, servindo como elemento de cultura organizacional, competindo à alta administração do órgão ou entidade a responsabilidade pela governança das contratações,

¹³ De acordo com Manuel Villoria Mendieta (2015, p. 12), a ética administrativa se fundamenta no respeito à dignidade da pessoa humana e na busca pelo interesse público. Em razão disso, nem sempre a mera obediência ordens e rotinas é suficientes para assegurar a legitimidade da atuação administrativa, ou seja, em determinadas situações, gestores e servidores precisam mobilizar sua capacidade de discernimento ético, conhecimento das normas de conduta aplicáveis e virtudes que orientem a tomada de decisões, para que estas estejam efetivamente alinhadas ao bem comum, reforçando que a competência técnica deve ser acompanhada de responsabilidade moral. Tradução livre de: “*La ética administrativa parte de dos principios. Los dos principios esenciales serían el respeto a la dignidad del ser humano y, con ello, a los derechos humanos, y la búsqueda del interés general o el bien común. Esta búsqueda del interés general podría materializarse para los empleados públicos en cumplir las órdenes de los responsables políticos e implementar, siguiendo las rutinas y procedimientos, las normas definidas por los órganos competentes, pero, en ocasiones, no se puede quedar ahí por diversas razones. A veces porque los responsables políticos delegan en ellos decisiones de alta discrecionalidad y generan una inversión de papeles; otras veces porque sus informes y resoluciones tienen la posibilidad de influir seriamente la decisión política; también, porque las decisiones superiores podrían estar influidas por intereses personales o partidistas que les alejaran del respeto al bien común; finalmente, y sin ánimo exhaustivo, porque podrían recibir órdenes ilegales u observar decisiones claramente erróneas técnica o moralmente. En todos estos supuestos ni las rutinas, ni la obediencia bastan para cumplir con su misión éticamente y, por ello, los empleados necesitan una capacidad de razonamiento moral, conocer las normas de conducta frente a situaciones de riesgo y unas virtudes que les ayuden en definir su correcta actuación*”.

com intuito de, entre outros objetivos, promover um ambiente íntegro e confiável, por meio da implantação e monitoramento de programas de integridade (Zimmer Júnior; Nohara, 2021, p. 320). Essa visão converge com os ensinamentos de Marçal Justen Filho (2025, p. 269), para quem a responsabilização clara de dirigentes e gestores consiste em condição essencial para que o sistema de governança produza efeitos concretos, evitando que programas e políticas públicas permaneçam meramente formais.

Do ponto de vista constitucional e regulatório, a responsabilidade da alta administração também se vincula ao dever de prestar contas e de garantir a eficiência administrativa (CF/1988, arts. 37, *caput*, e 70 a 74), que estruturam o sistema de *accountability* brasileiro, combinando controles internos, externos sociais.

Ao delegar competências e formalizar designações, além de cumprir um requisito organizacional, a Administração Pública fortalece o ciclo de governança, criando condições para o planejamento estratégico efetivo das contratações, o monitoramento e gestão de riscos ao longo de todo o ciclo de vida do contrato, bem como a responsabilização em caso de falhas, fraudes ou desvios de finalidade.

Nesse cenário, a alta administração deixa de ser mero órgão homologatório para assumir papel ativo e preventivo, garantindo que a gestão das contratações esteja em sintonia com os objetivos constitucionais da ordem econômica e com o interesse público primário. Essa lógica reforça o caráter estrutural e não meramente formal da governança pública, viabilizando a análise das linhas de defesa e instrumentos de controle a serem tratados mais adiante.

4.3 Governança na Lei nº 14.133/2021

A governança constitui uma das principais inovações da Lei nº 14.133/2021, evidenciando uma mudança de paradigma na forma que o Estado conduz suas contratações administrativas. Antes, o processo licitatório se dava predominantemente pela observância do cumprimento formal das etapas procedimentais, e com a atual legislação, destaca-se a gestão estratégica de contratos, baseada no planejamento, na análise de riscos e no dever permanente de controle ao longo de todo o ciclo de vida do contrato.

Essa governança nas contratações públicas se articula diretamente com o parágrafo único do artigo 11 da Lei nº14.133/2021, que atribui à alta administração a responsabilidade pela implementação de mecanismos de governança, que compreendem o planejamento detalhado da contratação desde a fase preparatória, a identificação, a prevenção e a mitigação de riscos, e a estruturação de controles internos e externos que assegurem eficiência, integridade e responsabilidade.

Segundo José Afonso da Silva (2025, p. 39), “governança das contratações significa gestão das atividades a que cabe a elaboração e formulação dos contratos previstos nesta Lei”. Nesse sentido, conforme observa Hugo Luz dos Santos (2023, p. 52), tal conceito implica na adoção de condutas preventivas, orientativas, corretivas, de controle e sancionatórias voltadas a evitar ou a responsabilizar atos ilícitos, ilegítimos ou antieconômicos que possam ocorrer nas fases de planejamento, seleção do contratado ou execução do contratual.

Da análise do parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, Irene Patrícia Nohara (2024, p. 130-131) observa que a governança das contratações compreende um conjunto articulado de elementos, que incluem a responsabilidade da alta administração, em consonância com o princípio do *tone at the top*, a implementação de processos e estruturas voltadas à gestão de riscos e ao aprimoramento dos controles internos, de modo a avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os contratos administrativos, garantindo resultados vantajosos ao longo do ciclo de vida do objeto, tratamento isonômico e justa competição, além da prevenção de sobrepreço, preços inexecutáveis e superfaturamento; abrange, ainda, o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável, a promoção de um ambiente íntegro e confiável mediante programas de integridade, o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, bem como a promoção da eficiência, efetividade e eficácia nas contratações públicas.

O planejamento¹⁴ deve ser compreendido com um dos eixos estruturantes da governança contratual, a fim de assegurar a integridade e a eficiência nas contratações públicas, antecipar cenários, prever riscos e orientar escolhas administrativas de modo racional e estratégico. Consagrado como um dos princípios na lei de licitações (art. 5º,

¹⁴ “O princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas” (Justen Filho, 2025, p. 125).

Lei nº 14.133/2021), o princípio do planejamento exige “que o processo da contratação seja configurado e conduzido mediante ações racionais e sistêmicas, estabelecendo os objetivos a serem atingidos os meios para tanto” (Santos, 2023, p. 40), ou seja, “compreende uma pluralidade de atuações diversas, que se desenvolvem de modo organizado e sistêmico” (Justen Filho, 2025, p. 125).

A Lei nº 14.133/2021 inova ao vincular a fase preparatória da licitação a instrumentos como estudos técnicos preliminares, matriz de riscos e gestão por competências, exigindo que a Administração avalie previamente a real necessidade da contratação, sua viabilidade econômica, o alinhamento com as metas institucionais e os riscos potenciais (art. 18).

O planejamento transcende a mera elaboração de cronogramas ou instrumentos formais, pois implica no dever de identificar, previamente, os meios e obstáculos capazes de conduzir ou de comprometer os objetivos públicos a serem alcançados (Justen Filho, 2025, p. 125-126). Essa visão também dialoga com os princípios constitucionais da eficiência¹⁵ e da economicidade (CF/1988, arts. 37, *caput*, e 70), impondo à Administração não apenas a busca pelo resultado mais vantajoso em termos financeiros, mas que também assegure a racionalidade do processo decisório, reduzindo improvisos e evitando desperdícios de recursos (Justen Filho, 2025, p. 126), além de concretizar o dever de boa administração pública, reconhecido pela doutrina como corolário do Estado Democrático de Direito.

Marçal Justen Filho (2025, p. 126) reforça que a Lei nº 14.133/2021, ao reiterar a importância do dever de planejamento, consagrou uma pluralidade de regras de planejamento, reduzindo a margem de autonomia da atuação administrativa e reforçando a necessidade de escolhas fundamentadas em critérios técnicos e jurídicos previamente delineados.

Outro aspecto essencial da governança consiste na adoção de processos e estruturas destinados à gestão de riscos¹⁶ e ao aprimoramento do controle interno, com

¹⁵ No contexto da Lei nº 14.133/2021, “eficiência é uma grandeza entre os recursos e insumos empregados e os resultados obtidos” (Nohara, 2024, p. 55). No que diz respeito à economicidade, no âmbito das escolhas públicas, Irene Nohara (2024, p. 55) explica que é considerado os “benefícios e custos sociais, sendo encontrável nas finanças públicas e, portanto, na análise dos Tribunais de Contas, dada sua previsão no art. 70 da Constituição, que dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”.

¹⁶ A importância da gestão de riscos como pilar da governança pública foi expressamente reconhecida no âmbito federal, pelo Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração

vistas a orientar, supervisionar e aperfeiçoar as etapas que compõem o ciclo das contratações públicas, buscando assegurar que os procedimentos licitatórios e a execução dos contratos estejam alinhados aos objetivos legais e institucionais, promovendo a eficiência, a transparência e a integridade.

A gestão de riscos é vista como elemento estratégico de governança, inspirada em boas práticas de governança corporativa e de *compliance*. O parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, impõe à Administração o dever de identificar e mitigar riscos nas contratações, reforçando a necessidade de mapear vulnerabilidades desde a fase interna até a execução contratual. Nessa perspectiva, a gestão de riscos atua como instrumento de governança capaz de garantir a obtenção do melhor resultado ao longo do ciclo de vida do objeto contratado, o tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição, prevenindo a ocorrência de sobrepreço, preços inexequíveis e superfaturamento, além de fomentar a inovação e o desenvolvimento sustentável.

Em sentido amplo, a gestão de riscos pode ser compreendida como a integração entre a cultura organizacional, estratégia e execução, orientada a identificar, mensurar e tratar riscos que impactam a criação, preservação e obtenção de valor (Rampini, 2023). Gabriel Rampini (2023) ressalta que não se trata de eliminação da ocorrência de riscos, mas de adoção de medidas que busquem reduzir sua probabilidade e mitigar seus efeitos, favorecendo a previsibilidade e a racionalidade das escolhas públicas.

O processo de gestão de riscos, segundo o referido autor, deve ser incorporado de forma prática ao planejamento estratégico, levando em consideração o ambiente organizacional e exigindo acompanhamento contínuo dos gestores, sendo orientado por estruturas de referência amplamente reconhecidas, como a ISO 31000 e o modelo COSO ERM, que organizam o ciclo em etapas: (i) a primeira, consiste na identificação dos riscos, mapeando os fatores internos e externos, que podem comprometer o êxito do contrato; (ii) a segunda, compreende a análise de riscos, com a avaliação de impacto e probabilidade, incluindo a interdependência entre diferentes riscos; (iii) na sequência, a etapa de avaliação de riscos busca estimar potenciais perdas, caso os riscos se concretizem; (iv) a etapa de tratamento de riscos envolve a definição de medidas

pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo a necessidade de identificar, avaliar e mitigar riscos que possam comprometer a consecução dos objetivos institucionais. Nesse mesmo sentido, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, consolida a gestão de riscos com processo contínuo e integrado de apoio à tomada de decisão e à melhoria da performance institucional.

mitigadoras e planos de contingência; e, por fim, (v) o monitoramento de riscos, que perpassa todas as demais etapas, garantindo que ajustes sejam realizados de forma dinâmica e preventiva. Trata-se, portanto, de um processo sistêmico, que reforça a importância de decisões informadas e tecnicamente fundamentadas (Rampini, 2023).

Dessa forma, tem-se que a gestão de riscos nas contratações administrativas cumpre função regulatória e preventiva, evitando que falhas sistêmicas ou condutas oportunistas comprometam a eficiência do gasto público. Na perspectiva constitucional, a prevenção de riscos e de danos ao erário também se vincula diretamente ao princípio da eficiência administrativa (CF/1988, art. 37, *caput*) e ao dever de responsabilização, previsto no artigo 70 e seguintes da Constituição Federal, que estruturam o sistema de controle externo da Administração Pública.

Assim, a adoção da matriz de riscos e de critérios objetivos de alocação de responsabilidades entre contratantes e contratado não apenas promove maior segurança jurídica, como também estimula comportamentos preventivos e colaborativos por parte do setor privado, em sintonia com o papel do Estado regulador e com o objetivo de reduzir litígios e aditivos contratuais desnecessários.

Importante ressaltar que a efetividade da governança pública depende de um ciclo decisório devidamente acompanhado de mecanismos de fiscalização e responsabilização, sob pena de tornar um mero comando normativo. Aliás, o dever de controle na governança contratual assume caráter constitucional e infraconstitucional, ancorando-se na Constituição Federal, artigo 37, *caput* e § 4º, da Constituição Federal, ao vincular a atuação administrativa à legalidade e responsabilização, artigos 70 a 74 que estruturam o sistema de controle e prestação de contas, bem como no parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 14.143/2021.

A consolidação da governança nas contratações públicas, portanto, transforma o contrato administrativo em instrumento de política pública, orientando não apenas ao cumprimento formal do objeto, mas à entrega de resultados efetivos para a sociedade, com segurança jurídica e prevenção de riscos.

Mais adiante, ao serem abordados os mecanismos de controle e integridade, se observará como a Lei Anticorrupção e os programas de *compliance* se integram ao modelo de governança para prevenção de ilícitos e reforço da credibilidade das contratações públicas.

4.4 Governança pública e governança corporativa

A governança constitui um modelo aplicável a diferentes tipos de organizações, abrangendo tanto o setor privado quanto o setor público, posto que seus princípios e práticas visam aprimorar o desempenho institucional e assegurar a obtenção de resultados alinhados aos interesses de todas as partes envolvidas. No âmbito da Administração Pública, essa dinâmica assume contornos próprios, uma vez que a assimetria informacional se estabelece entre os cidadãos, que figuram como principais detentores do interesse público, e os gestores públicos, que atuam como seus agentes na condução da coisa pública (Teixeira; Gomes, 2019, p. 525).

Segundo Regina Ferreira, Marcos Marqueto e Gecimar Santos (2023, p. 169), “a governança é um conjunto de planos, ações, legislações, articulações institucionais e um ferramenta estratégica para a administração, seja ela no setor público ou privado”. No que diz respeito à governança pública, os autores pontuam que:

[...] a governança pública busca por meio de ações articuladas entre a sociedade civil organizada, instituições sociais, empresas, atores políticos, programas, projetos e políticas públicas atender às diversas demandas levantadas e enumeradas no plano de governo, bem como, as que no decorrer da gestão forem colocadas (Ferreira; Marqueto; Santos, 2023, p. 169).

A governança no setor público apresenta como elementos essenciais: (i) a existência de uma estrutura funcional que integre ações e mecanismos distintos; (ii) a centralidade das decisões da alta administração e dos gestores públicos, enquanto responsáveis por definir a forma de atuação organizacional; e, por fim, (iii) a análise contínua das ações voltadas tanto à formulação de políticas públicas quanto à prestação eficiente dos serviços públicos (Almeida, 2019, p. 140).

José Anacleto Santos (2023, p. 49) observa que a governança no setor público implica:

[...] instituição e constituição de mecanismos destinados a fomentar a conformidade das condutas de agentes públicos com princípios e valores constitucionais e monitorar tais condutas para aferir se efetivamente se ajustam a estes parâmetros, exigindo deles resultados benéficos e vantajosos para o povo, com as devidas prestações de contas e transparência das ações.

No setor privado, a governança tem como eixo fundamental a definição clara de quem detém o poder decisório e de que forma tais decisões são tomadas no âmbito organizacional (Almeida, 2019, p. 140). Embora com enfoques distintos, observa-se que as práticas de governança compartilham uma lógica comum, ou seja, assegurar que as estruturas decisórias sejam transparentes, eficientes e orientadas para o cumprimento de seus respectivos objetivos institucionais.

A governança corporativa pode ser compreendida como um sistema integrado de princípios, regras, estruturas e processos destinado a orientar e supervisionar a condução das organizações, de modo a assegurar a criação de valor sustentável não apenas para a própria instituição e seus sócios, mas também para a sociedade em geral, promovendo a atuação ética e equilibrada dos agentes de governança e demais integrantes da organização, em harmonia com os interesses coletivos e com a preservação ambiental (IBGC, 2023, p. 17). Sua agenda abrange questões relacionadas à prevenção, mitigação e tratamento de conflitos de interesses (IBGC, 2023, p. 21).

Governança corporativa consiste basicamente em um “sistema pelo qual empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas”, sendo “um pilar da atividade empresarial que exerce grande influência sobre o *compliance*” (Pereira; Carvalho; Giron, 2021, p. 62-63)

Embora os setores público e privado apresentem enfoques específicos, é possível identificar que ambos compartilham aspectos comuns, como a separação entre propriedade e gestão, que gera os chamados problemas de agência, além dos instrumentos que estabelecem responsabilidades e poderes, o monitoramento e os incentivos para a execução das políticas e objetivos previamente definidos, entre outros (Matias-Pereira, 2010, p. 111). De forma mais abrangente, para José Matias-Pereira (2010, p. 111) os princípios fundamentais que orientam as diretrizes dos segmentos tanto no setor privado quanto no público são equivalentes, destacando-se a transparência, a equidade, o cumprimento das leis, a prestação de contas e a conduta ética.

Para análise da governança nas contratações administrativas, é importante compreender alguns aspectos inerentes à governança pública e governança corporativa, visto que o modelo previsto pela Lei nº 14.133/2021 pode ter sido influenciado pelas práticas consolidadas no setor privado.

A adoção de estruturas de liderança e controle orientadas à eficiência pode ser apontada como ponto de convergência entre os modelos, no entanto, no que concerne à finalidade pública e o vínculo constitucional da atuação estatal, a governança pública se distingue do modelo privado.

Além disso, a adoção de princípios de boa gestão, que transcendem a natureza jurídica de uma organização, como o planejamento estratégico e visão de longo prazo, a gestão de risco e controles internos, bem como a transparência e a prestação de contas, pode ser considerado um dos pontos em comum entre a governança pública e a governança corporativa.

Tanto no setor público quanto no setor privado, a governança pressupõe uma definição clara de objetivos e metas, com mecanismos de monitoramento e avaliação de desempenho, aproximando-se, assim, do princípio da eficiência (CF/1988, art. 37, *caput*) e dos mecanismos de *accountability*, necessários para assegurar que os recursos sejam aplicados de forma racional e sustentável.

A identificação e a mitigação de riscos, em ambos setores, é o ponto central para a integridade e perenidade das instituições. A Lei nº 14.133/2021 incorpora essa perspectiva em seu artigo, parágrafo único, ao exigir da Administração que os riscos sejam avaliados desde a fase de planejamento até a execução contratual, tal como ocorre no setor privado com as práticas de *compliance* e auditoria corporativa.

Em relação à transparência e prestação de contas, a governança pública tem como foco o controle social e institucional, enquanto que a governança corporativa busca garantir a credibilidade da instituição perante os acionistas e *stakeholders*¹⁷.

¹⁷ Os *stakeholders* correspondem às partes interessadas que, de forma direta ou indireta, mantêm vínculo com a empresa e são afetadas por sua atuação, razão pela qual integram sua esfera de governança. Esse grupo inclui administradores, acionistas, empregados, fornecedores, credores, comunidade, governo e demais sujeitos que, ao zelar pela função social da companhia, têm interesse na sua continuidade e desenvolvimento. Seu papel pode variar desde o acesso a informações relevantes até a participação em instâncias deliberativas, refletindo sua expectativa de um crescimento empresarial sustentável, livre de riscos e de ilegalidades (Borges de Oliveira; Ferrer, 2022, p. 2; 13). No âmbito da Administração Pública, os *stakeholders* podem ser assim classificados: “(i) externos, genericamente interessados ou engajados: a sociedade em geral e o mercado; (ii) externos e diretamente interessados, por força de lei, de contrato ou de estatuto, respectivamente: as Cortes de Contas, os destinatários das medidas de polícia e os afetados pela regulação; os parceiros privados (contratados a qualquer título, concessionários, permissionários etc.) e os usuários de serviço público; sindicatos (de servidores) e associações (de defesa do meio ambiente, de minorias - pessoas LGBTQIAPN+, quilombolas etc.); (iii) internos, direta e funcionalmente engajados: a alta administração, os gestores públicos, os procuradores (particularmente os municipais), as pessoas responsáveis por serviços, compras/alienações, obras e concursos públicos e os integrantes do controle interno; (iv) a comunidade interna: os demais servidores e os empregados terceirizados que não se enquadram na categoria anterior” (Ferreira, 2025, p. 137).

Embora seus destinatários sejam distintos, os mecanismos de publicidade, auditoria e relatórios de desempenho são pontos em comum, o que favorece a confiança, previsibilidade e prevenção de ilícitos.

Todavia, também é importante pontuar algumas diferenças fundamentais entre tais modelos de governança, conforme a natureza e a finalidade de cada organização.

A governança pública está subordinada ao interesse público primário, vinculado aos princípios constitucionais e à garantia dos valores coletivos, como a justiça social (CF/1988, arts. 3º, 37 e 170). Na Administração Pública, a governança está estritamente condicionada à observância da legalidade e dos princípios constitucionais, impossibilitando ser instrumentalizada para finalidades privadas ou meramente políticas, sob pena de nulidade e responsabilização (CF/1988, art. 37, § 4º). Vale dizer que, a governança no setor público implica a adoção de práticas gerenciais orientadas a prevenir desvios éticos e fraudes, especialmente em relação à gestão de recursos públicos, e, para tanto, é essencial implementar controles internos rígidos que garantam o uso adequado dos recursos financeiros, evitando decisões arbitrárias e práticas de corrupção, além de proporcionar eficiência (Justen Filho, 2025, p. 266).

Já a governança corporativa está voltada à maximização de valor econômico e à proteção dos acionistas, além de sua liberdade contratual e maior autonomia de gestão, limitadas apenas pelas normas de direito societário e regulatório.

No que diz respeito à responsabilização, na esfera pública, a responsabilidade é tripla, ou seja, civil, administrativa e penal, abrangendo não apenas os gestores, mas também os contratados privados, conforme a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e a própria Lei nº 14.133/2021. Ademais, o controle é exercido por órgãos internos, externos e pela sociedade, o que não ocorre no setor privado, exceto quando exerce prestação de serviço em nome do Poder Público, sujeitando também a empresa ao controle pelos órgãos de fiscalização (CF/1988, art. 70). No setor privado, a responsabilidade corporativa concentra-se na esfera civil e societária, com reflexos regulatórios quando aplicável.

Dessa forma, o diálogo entre a governança pública e a governança corporativa é relevante, sobretudo porque pode inspirar o Poder Público a adotar padrões de eficiência, integridade e gestão de riscos, que são mais consolidados no setor privado, fortalecendo o modelo do Estado regulador. Também pode favorecer maior simetria entre contratante e contratado, especialmente quando a Administração contrata grandes empresas com estruturas mais sólidas de *compliance* e governança, além de contribuir para a profissionalização da gestão pública, assumindo postura preventiva, estratégica e orientada para resultados, ao invés de atuar apenas para atender formalidades legais e procedimentais.

Nesse aspecto, Isabel Celeste Fonseca (2022, p. 61) observa que há consenso quanto à necessidade de fortalecer a capacidade institucional dos entes público adjudicantes, por meio de uma lógica de profissionalização contínua, especialização técnica e reestruturação organizacional das unidades responsáveis pelas contratações, e que funções como o planejamento, a avaliação, a autovinculação normativa, a decisão e o controle interno demandam conhecimentos específicos e formação adequada, de modo que a Administração possa exercer suas competências de forma mais eficiente, técnica e alinhada aos princípios da governança pública.

Como observa José Matias-Pereira (2010, p. 111), os princípios fundamentais da governança, que consistem basicamente na transparência, equidade, responsabilidade e prestação de contas, são universais, devendo ser adaptados aos fins e limites de cada esfera. Assim, os pontos em comum entre os modelos de governança aqui discutidos, permitem a troca de boas práticas e o fortalecimento recíproco dos mecanismos de integridade.

Na seara corporativa, a atuação dos agentes de governança¹⁸ deve estar em consonância com os princípios da governança corporativa, a saber: integridade¹⁹,

¹⁸ Tratam-se de indivíduos que compõem o sistema de governança, como sócios, conselheiros de administração, conselheiros fiscais, auditores, diretores, *governance officers*, membros de comitês de assessoramento ao conselho, e que exercem o papel de guardiões dos princípios de governança corporativa e de protagonistas no exercício das melhores práticas (IBGC, 2023, p. 20).

¹⁹ O princípio da integridade consiste em “praticar e promover o contínuo aprimoramento da cultura ética na organização, evitando decisões sob influência de conflitos de interesses, mantendo coerência entre discurso e ação e preservando a lealdade à organização e o cuidado com suas partes interessadas, com a sociedade em geral e com o meio ambiente” (IBGC, 2023, p. 18).

transparência²⁰, equidade²¹, responsabilização²² (*accountability*) e sustentabilidade²³.

No que diz respeito à governança no âmbito da Administração Pública, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, traz, em seu artigo 3º, os princípios da governança pública, compreendendo: capacidade de resposta²⁴, integridade²⁵, confiabilidade²⁶, melhoria regulatória²⁷, prestação de contas e responsabilidade²⁸, e transparência²⁹.

A análise da governança pública evidencia que a Lei nº 14.133/2021 introduziu um novo paradigma na gestão das contratações administrativas, enfatizando uma atuação estratégica e preventiva por parte da Administração Pública, fundada no planejamento, na gestão de riscos e mecanismos contínuos de controle, deixando, portanto, de atuar com mera observância procedimental.

²⁰ A transparência envolve a disponibilização, para as partes interessadas, de informações verdadeiras, tempestivas, coerentes, claras e relevantes, sejam elas positivas ou negativas, e não apenas aquelas exigidas por leis ou regulamentos (IBGC, 2023, p. 18).

²¹ O princípio da equidade consiste em “tratar todos os sócios e demais partes interessadas de maneira justa, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas, como indivíduos ou coletividade”, pressupondo “uma abordagem diferenciada conforme as relações e demandas de cada parte interessada com a organização, motivada pelo senso de justiça, respeito, diversidade, inclusão, pluralismo e igualdade de direitos e oportunidades” (IBGC, 2023, p. 19).

²² A responsabilização ou *accountability* diz respeito ao desempenho de “suas funções com diligência, independência e com vistas à geração de valor sustentável no longo prazo, assumindo a responsabilidade pelas consequências de seus atos e omissões” (IBGC, 2023, p. 19).

²³ Por fim, o princípio da sustentabilidade consiste em “zelar pela viabilidade econômico-financeira da organização, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e operações, e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, natural, reputacional) no curso, médio e longo prazos” (IBGC, 2023, p. 19).

²⁴ A capacidade de resposta se refere “à habilidade da Administração Pública em atender às necessidades e expectativas da sociedade de maneira eficaz e tempestiva”, incluindo a elaboração de políticas públicas inerentes às demandas da população, bem como a agilidade na implementação de soluções (Zenkner, 2025, p. 280).

²⁵ “Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017).

²⁶ Segundo Marcelo Zenkner (2025, p. 289), o princípio da confiabilidade tem relação “com a capacidade das instituições públicas de serem coerentes e consistentes em suas ações e decisões, gerando um ambiente estável e previsível para os cidadãos”.

²⁷ O princípio da melhoria regulatória diz respeito à “necessidade de constante avaliação e aperfeiçoamento dos processos regulatórios com o objetivo de promover a eficiência, reduzir burocracias desnecessárias e fomentar um ambiente de negócios saudável e competitivo” (Zenkner, 2025, p.289-290).

²⁸ O princípio da prestação de contas, ou *accountability*, consiste no “dever de os gestores de organizações públicas e privadas agirem com o devido dever de diligência, prestarem contas de suas atividades, aceitarem responsabilidades por elas e divulgarem os resultados de maneira transparente” (Zenkner, 2025, p. 290).

²⁹ A transparência é um princípio fundamental que permite a participação ativa dos cidadãos nas decisões governamentais, fiscalizando os gastos públicos e avaliando a eficácia de instituições públicas, buscando tornar os governos mais transparentes, e, conseqüentemente, mais responsivos e responsáveis, proporcionando uma governança mais eficiente e eficaz (Zenkner, 2025, p. 291-292).

A responsabilidade da alta administração e a observância da designação por competência assumem papel central na efetividade da governança, alicerçando a integridade institucional e a entrega de resultados efetivos à sociedade. A implementação de mecanismos estruturados de governança nas contratações reduz vulnerabilidades, fortalece a eficiência administrativa, além de promover maior segurança jurídica tanto para o Estado quanto para as empresas contratadas.

Trazer uma reflexão acerca da governança pública e da governança corporativa reforça que, ainda que tenham finalidades distintas, compartilham princípios estruturais como transparência, responsabilidade, gestão de riscos e prestação de contas, contribuindo para a profissionalização da gestão pública e para o fortalecimento do Estado regulador, que passa a atuar de forma preventiva e orientada a resultados.

5 CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES E GOVERNANÇA

A efetividade da governança nas contratações públicas depende intrinsecamente de mecanismos de controle bem estruturados, capazes de prevenir riscos, detectar possíveis irregularidades e assegurar que os contratos administrativos gerem benefícios concretos ao interesse público, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF/1988, art. 37, *caput*).

No contexto contemporâneo, o controle das contratações deve ser compreendido como função estratégica do Estado, que atua de forma preventiva e integrativa, utilizando instrumentos de governança, *compliance* e transparência para fortalecer a confiança nas relações contratuais e reduzir vulnerabilidades à corrupção e à ineficiência.

Isabel Fonseca (2022, p. 61) destaca que é amplamente reconhecida a relevância das entidades reguladoras no fortalecimento do sistema de governança das contratações públicas, que exercem papel essencial na disciplina e supervisão do mercado da contratação pública, assegurando o funcionamento de um modelo pautado nos princípios da transparência, concorrência, publicidade, igualdade e imparcialidade. Segundo a autora, há quem sustente, inclusive, a necessidade de reforço de suas competências institucionais, especialmente no que se refere ao apoio técnico, ao planejamento das contratações, à capacitação das entidades adjudicantes, à auditoria e monitoramento dos contratos, bem como ao exercício de poderes sancionatórios diante de condutas ilícitas ou anticompetitivas. Essa ampliação de competências visa não apenas aperfeiçoar a eficiência e a integridade do ciclo contratual, mas também prevenir práticas corruptivas e distorções concorrenciais, consolidando as bases de uma governança pública mais robusta e orientada ao interesse público.

A Lei nº 14.133/2021 reforçou essa visão ao estabelecer, em seu artigo 169, que os órgãos e entidades da Administração Pública devem manter estruturas de governança, gestão de riscos e controles internos direcionados à prevenção de irregularidades e ao monitoramento contínuo dos contratos administrativos. Referido dispositivo dialoga diretamente com os artigos 70 a 74 da Constituição Federal, que estruturam o sistema de *accountability* brasileiro, ao estabelecer que todos os que gerem recursos públicos, direta ou indiretamente, estão sujeitos à prestação de contas e à fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo.

Nesse cenário, a governança e o controle das contratações devem ser compreendidos como dimensões complementares, posto que a governança define diretrizes, responsabilidades e processos estratégicos, e o controle assegura que tais diretrizes se convertam em resultados concretos, buscando a prevenção de falhas e garantindo conformidade com a lei e com os princípios constitucionais.

Assim sendo, entre os modelos contemporâneos de controle que dialogam com a governança pública, destaca-se o modelo das três linhas de defesa, que integra planejamento, execução e fiscalização em um ciclo contínuo, conforme será detalhado a seguir.

5.1 O controle das contratações e o modelo das três linhas de defesa

O modelo das três linhas de defesa surgiu no contexto da governança corporativa e da gestão de riscos, tendo sido incorporado progressivamente ao setor público, como ferramenta de prevenção de irregularidades e promoção da eficiência administrativa, consistindo em estruturar camadas complementares de controle, distribuindo responsabilidades e funções de forma clara para reduzir falhas sistêmicas e riscos de corrupção ou ineficiência.

O controle das contratações públicas encontra respaldo constitucional, especificamente no artigo 37, que consagra os princípios basilares da Administração Pública e norteiam qualquer atividade fiscalizatória, bem como no artigo 70, que estabelece o dever de prestação de contas a todos que administram recursos públicos, e no artigo 74, que impõe aos Poderes da União, e por simetria aos demais entes federativos, a organização de sistemas de controle interno para apoiar o controle externo exercido pelo Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 14.133/2021 reforça essa estrutura ao prever, em seu artigo 11, parágrafo único, a responsabilidade da alta administração em implementar processos de governança e controles, bem como o dever de monitoramento e avaliação dos resultados das contratações públicas (art. 169) e ao disciplinar a fiscalização contratual e a designação de gestores e fiscais de contrato (art. 141 e ss.).

Esse arcabouço jurídico demonstra que o controle e a governança são indissociáveis, posto que o controle busca assegurar a conformidade e integridade, enquanto que a governança busca organizar a estratégia e prevenir riscos. As contratações públicas, de acordo com a legislação vigente, devem estar submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, e subordinadas ao controle social, sujeitando-se ao modelo das três linhas de defesa.

A primeira linha de defesa compreende uma gestão operacional e prevenção interna, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade, como gestores e fiscais de contratos, bem como as unidades administrativas diretamente envolvidas na execução contratual (art. 169, I, Lei nº 14.133/2021). Cabe a esta primeira linha a execução dos processos conforme planejado, a prevenção de eventuais falhas e o registro de evidências de conformidade, funcionando como barreira inicial contra riscos de irregularidades ou descumprimento contratual.

A segunda linha de defesa, que trata da gestão de riscos e controle interno estratégico, compreende as unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade (art. 169, II, Lei nº 14.133/2021), ou seja, abrange as unidades de governança, integridade e gestão de riscos, monitorando o cumprimento das normas, avaliando riscos sistêmicos e padronizando procedimentos de prevenção. É nesta linha de defesa que programas de integridade, mecanismos de conformidade e ferramentas de auditoria preventiva atuam para garantir que os controles da primeira linha sejam eficazes, sendo essencial para assegurar que a Administração não dependa exclusivamente da atuação individual de gestores de contrato, reduzindo riscos de falhas humanas ou desvio de conduta.

Por fim, a terceira linha de defesa, que compreende o órgão central de controle interno da Administração e pelo Tribunal de Contas (art. 169, III, Lei nº 14.133/2021), atua de forma independente das áreas de gestão, avaliando a efetividade dos controles anteriores, identificando irregularidades e propondo correções estruturais. Nesta linha, o controle deixa de ser apenas preventivo e assume função corretiva e sancionatória, garantindo a responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos.

A adoção desse modelo de linhas de defesa nas contratações públicas resulta em benefícios estratégicos para a governança das contratações, proporcionando mais clareza na definição de papéis e responsabilidades, reduzindo lacunas e sobreposições, prevenção proativa de riscos e ilícitos, alinhada à lógica do Estado regulador, e ainda a integração entre governança, *compliance* e *accountability*, fortalecendo a confiança da sociedade e do mercado nas contratações públicas.

Contudo, sua efetividade depende de mudanças na cultura institucional da Administração Pública, que enfrenta desafios como capacitação insuficiente de gestores e fiscais, contratados e demais envolvidos nos processos de contratações administrativas, insuficiência de ferramentas tecnológicas e sistemas de informações integrados, e ainda a cultura administrativa voltada ao mero cumprimento formal, em detrimento de resultados e prevenção estratégica de riscos.

Vale ressaltar que, para um controle eficiente, é necessária uma cultura de governança e disposição institucional para atuar de forma preventiva, sob pena de os mecanismos formais se tornarem meramente simbólicos.

Dessa forma, as linhas de defesa, trazidas pela Lei nº 14.133/2021 ao contexto das contratações públicas, representam a consolidação de uma visão moderna de controle, na qual a governança e integridade caminham juntas, prevenindo falhas e fortalecendo a entrega de resultados efetivos para a coletividade.

5.2 Controle interno, controle externo e controle social

O controle das contratações públicas constitui uma das dimensões centrais da governança estatal, configurando-se como instrumento indispensável para assegurar a legalidade, a eficiência e a integridade na aplicação de recursos públicos. A Constituição Federal de 1988 estruturou o sistema de controle da Administração Pública em três eixos complementares, por meio do controle interno, do controle externo e do controle social.

Tais dimensões não atuam isoladamente, mas integram um sistema de *accountability*, no qual a prevenção de irregularidades, a responsabilização de agentes e a entrega de resultados efetivos para a sociedade se complementam. O controle assume

caráter preventivo e educativo, alinhando-se ao modelo de Estado regulador e ao ciclo de governança das contratações públicas, que requer planejamento estratégico, gestão de riscos e monitoramento contínuo.

O controle interno pode ser considerado como primeiro obstáculo institucional contra falhas e irregularidades na execução das contratações públicas, atuando de forma preventiva e corretiva. O artigo 74³⁰ da Constituição Federal determina que os Poderes de cada ente federativo organize, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento de metas e resultados previstos no planejamento, bem como comprovar a legalidade e regularidade dos atos de gestão, e ainda, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No contexto das contratações públicas, nos termos da Lei nº 14.133/2021, o controle interno se materializa por meio de unidades de auditoria interna, que monitoram a regularidade de processos licitatórios e contratações; estruturas de governança, que são responsáveis por mapear riscos e implementar medidas preventivas, bem como gestores e fiscais de contratos, responsáveis por acompanhar a execução contratual (art. 117).

Como destaca Marçal Justen Filho (2025, p. 226-227), o controle interno eficiente exige integração com a governança, não se limitando a atos burocráticos ou de fiscalização meramente formal, sem efetivo impacto na prevenção de riscos e no alcance do interesse público, mas devendo atuar na avaliação da regularidade formal e material dos atos dos órgãos de contratação, a fim de identificar eventuais falhas, prevenindo providências mais graves por parte dos órgãos de controle externo.

O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, conforme preceitua o artigo 71 da Constituição Federal, com missão institucional fiscalizatória, dotada de autonomia e independência em relação à gestão controlada.

³⁰ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No âmbito das contratações públicas, o controle externo atua sobre a legalidade, legitimidade e economicidade dos contratos administrativos, a regularidade na execução financeira e prevenção de desvio do patrimônio público, e a avaliação de desempenho e eficiência, por meio de auditorias operacionais.

Os Tribunais de Contas, amparados pelos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, têm missão institucional fiscalizatória, competindo-lhes fiscalizar licitações e contratos, aplicar sanções administrativas, como multas conforme o dano causado ao erário, bem como emitir determinações e recomendações para correção de eventuais falhas estruturais de governança.

A atuação independente do controle externo contribui para a *accountability* ampliada, funcionando como garantia para a sociedade e para o mercado de que as contratações públicas seguem padrões de lisura, eficiência e sustentabilidade fiscal.

O controle social fecha o ciclo de governança e fiscalização das contratações públicas, permitindo que a sociedade participe ativamente do monitoramento da gestão estatal. Trata-se de um mecanismo, fundamentado no artigo 37, § 3º, da Constituição Federal, que garante ao cidadão o direito de fiscalizar os atos administrativos, atuando também como elemento de proteção da integridade pública.

No contexto da Lei nº 14.133/2021, o controle social é viabilizado por meio de portais de transparência e divulgação digital dos atos administrativos (art. 174), audiências e consultas públicas, especialmente envolvendo contratações de grande vulto ou complexidade técnica, além de ferramentas de denúncia e ouvidorias, que permitem acionar mecanismos de apuração interna e externa.

Vale ressaltar que o controle social coloca o cidadão no papel de agente fiscalizador da gestão pública, ampliando o alcance do controle formal, de forma a pressionar pela integridade e eficiência na Administração.

Todavia, para que o controle social seja efetivo, é necessário que haja transparência ativa e dados acessíveis com linguagem clara, bem como a disponibilização de canais institucionais de acolhimento de denúncias e participação popular, mitigando a sensação de falta de efetividade do controle, reforçando a confiança pública.

O controle interno, o controle externo e o controle social formam um sistema de fiscalização e prevenção, em que cada esfera exerce papéis cruciais, como pode ser estudado, de forma que se alinham à lógica de governança pública contemporânea, enfatizando uma sinergia entre prevenção, monitoramento e responsabilização, mitigando espaços para corrupção, ineficiência e desvio de finalidade.

Dessa forma, o resultado que se espera é contratações públicas que não apenas cumpram a lei, mas que possam produzir valor social e econômico mensuráveis, em consonância com os princípios constitucionais da Administração Pública e com o papel regulador do Estado.

5.3 Tecnologias aplicadas ao controle e fiscalização das contratações

O uso das tecnologias digitais tem transformado significativamente o modo como o Estado conduz e fiscaliza as contratações públicas, representando um instrumento estratégico de governança e controle. Reflete uma tendência contemporânea de modernização administrativa, consolidando uma gestão de riscos mais robusta e aprimorando a fiscalização dos contratos celebrados com o setor privado. As soluções tecnológicas aplicadas ao ciclo contratual viabilizam maior transparência, eficiência e capacidade de prevenção de ilícitos, fortalecendo o princípio da publicidade (CF, art. 37, *caput*) e os mecanismos constitucionais de *accountability* (CF, arts. 70 e 74), proporcionando uma gestão mais segura e eficaz.

A Lei nº 14.133/2021 incorpora essa lógica ao estabelecer que as licitações e contratos sejam preferencialmente processados em meio eletrônico, conforme preceitua o inciso VI do artigo 12, bem como o artigo 174, que trata do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), determinando a utilização de sistemas informatizados integrados, capazes de garantir rastreabilidade, interoperabilidade e transparência ativa, com acesso às informações por órgãos de controle e pela sociedade.

Nesse contexto, as tecnologias aplicadas à gestão de contratações não se limitam às ferramentas administrativas, mas configuram instrumentos de concretização dos deveres de controle e transparência, permitindo o monitoramento em tempo real dos processos licitatórios, a auditoria digital dos atos administrativos, a identificação de

irregularidades, mediante cruzamento de dados, e fortalecimento do controle social. Dessa forma, as tecnologias de controle cumprem função essencial de efetivação da governança, aproximando o gestor dos parâmetros de legalidade, eficiência e integridade.

A integração entre governança e tecnologias se mostra entre os pilares fundamentais para aprimorar o controle das contratações públicas, garantindo transparência e eficiência nos processos administrativos. E, para compreender como essas práticas podem se consolidar na gestão pública contemporânea, é necessário fazer uma abordagem, de forma articulada, das medidas de governança previstas na lei de licitações e das tecnologias que potencializam o monitoramento e a fiscalização das contratações.

O processo de digitalização da Administração Pública já vinha sendo impulsionado por normas anteriores, como o Decreto nº 10.024/2019, que regulamentava o pregão eletrônico, e foi consolidado com a Lei nº 14.133/2021, ao prever sistemas eletrônicos integrados para licitações e contratos.

Entre os principais sistemas e plataformas tecnológicas utilizados no controle e fiscalização das contratações, destaca-se o “Compras.gov.br”, antes conhecido como “ComprasNet”, que consiste em um ambiente digital único e integrado do Governo Federal, a fim de operacionalizar e controlar diversas etapas ao longo do ciclo de vida da compra pública³¹. A integração de sistemas como este permite a criação de base de dados confiáveis e acessíveis, permitindo que Tribunais de Contas, órgãos de controle interno e a sociedade realizem auditorias eletrônicas e fiscalização em tempo real.

Um exemplo também relevante de aplicação dessa racionalidade tecnológica é o “Sistema DIÁLOGO”, criado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por meio da Resolução nº 05/2014, que constitui em um sistema informatizado para controle e gerenciamento das informações sobre o cumprimento das determinações e recomendações dos pareceres prévios e dos julgamentos das prestações de contas da Administração Direta e Indireta, da Câmara Municipal de São Paulo e do próprio Tribunal de Contas, assim como as análises de função de governo (art. 1º).

³¹ Segundo o Portal de Compras do Governo Federal, o Compras.gov.br é composto por diversos módulos responsável pela operacionalização de cada uma das várias etapas da cadeia da contratação pública, como o Sicaf, PGC, ETP Digital, Matriz de risco, Catálogo, Divulgação de compras, Sala de disputa, Contratos, AntecipaGov, Doações GOV.BR. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/conheca-o-compras>. Acesso em: 09 set. 2025.

O sistema estabelece a obrigação de inserção de informações e evidências comprobatórias pelas unidades jurisdicionadas, permitindo ao Tribunal acompanhar o cumprimento das deliberações e efetuar requisições de dados de forma eletrônica e rastreável. O uso do “Sistema DIÁLOGO” é obrigatório, devendo ser observado pelos jurisdicionados e pelas áreas do Tribunal, nos procedimentos para sua operação e manutenção, conforme determina a Instrução nº 02/2020, aprovada pela Resolução nº 18/2020 do TCMSP.

Trata-se, portanto, de um mecanismo que materializa o dever jurídico de transparência e fiscalização, ao garantir publicidade e controle sobre as respostas às determinações do órgão de controle externo, além de integrar o controle interno e a Controladoria Geral do Município ao processo de acompanhamento. Essa integração aumenta o nível de *accountability* institucional e assegura a efetividade das decisões de controle, evitando a inércia administrativa e promovendo uma cultura de governança orientada a resultados.

No âmbito nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) se destaca pelo uso de ferramentas digitais de monitoramento e análise preditiva, sendo um dos primeiros órgãos no Brasil a oferecer tecnologia de IA generativa conectada a vários sistemas internos, com capacidade não apenas analisar ou reproduzir dados existente, mas de criar informações, fortalecendo a atuação no controle externo (Brasil, 2024g).

Entre tais ferramentas, destaca-se o “Sistema Alice” (Análise de Licitações e Editais), que utiliza inteligência artificial para examinar editais e contratos, identificando indícios de irregularidades, cláusulas restritivas e riscos de sobrepreço, ou seja, analisa editais e atas de pregão para identificar riscos em licitações. Há também o “Sistema ADELE” (Análise de Disputa em Licitações Eletrônicas), que consiste em um painel que apresenta a dinâmica de lances em pregões eletrônicos, entre outras soluções de inteligência artificial. Essas ferramentas se inserem na política institucional de governança digital no controle externo, prevista no Plano Estratégico do TCU 2023-2028, que prioriza a adoção de recursos tecnológicos para apoiar auditorias e fiscalizações.

Na esfera estadual, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) adota soluções igualmente inovadoras, como o “Sistema AUDESP” (Sistema de Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo) e o Painel de Obras Públicas, que reúnem informações estruturadas sobre licitações, contratos, execução orçamentária e física de obras públicas.

O AUDESP viabiliza o envio eletrônico padronizado de dados contábeis, financeiros e contratuais pelos jurisdicionados, permitindo a realização de auditorias automatizadas e a geração de alertas de inconsistências. Já o Painel de Obras Públicas oferece visualização georreferenciada dos empreendimentos, promovendo a transparência e a responsabilização dos gestores. Tais ferramentas refletem o compromisso com o acesso à informação e com o princípio da publicidade, ao disponibilizar dados abertos e interoperáveis, favorecendo tanto o controle institucional quanto o controle social.

A articulação dessas experiências evidencia que os órgãos de controle vêm se valendo da tecnologia não apenas como meio gerencial, mas como instrumento jurídico de *accountability*, voltado a assegurar a efetividade do controle das contratações públicas e o cumprimento dos deveres constitucionais de fiscalização e transparência. A integração entre sistemas tecnológicos, práticas de governança e mecanismos de integridade corporativa reforça o modelo de governança responsiva, em que a informação pública é elemento de responsabilização, e a inovação tecnológica, mecanismo de legitimidade institucional.

De acordo com Edcarlos Lima (2023, p. 140), os Tribunais de Contas desempenham função essencial no incentivo da adoção de plataformas eletrônicas unificadas pelos entes federativos, promovendo a integração de ferramentas de inteligência artificial já utilizadas pelas auditorias, de forma a aperfeiçoar a efetividade do controle, a gestão dos recursos públicos e o alcance da transparência perante a sociedade.

As tecnologias digitais fortalecem a dimensão participativa do controle, viabilizando controle social, que se materializa na ampla divulgação de informações e na facilidade de acesso a dados públicos. Instrumentos como portais de transparência, painéis de indicadores de licitações, observatórios de gastos públicos, ampliam a capacidade de fiscalização da sociedade, estando em sintonia com o artigo 37, § 3º, da Constituição Federal e com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

No contexto das contratações públicas, o uso de ferramentas de visualização interativa de dados, por exemplo, permite que órgãos de controle e cidadãos identifiquem contratos em execução e seus valores, empresas contratadas e eventuais vínculos societários, alertas de risco e descumprimento contratual, integrando *big data* e

inteligência artificial à prevenção de ilícitos.

Os mecanismos de controle interno e externo assumem papel fundamental na promoção da governança nas contratações públicas, atuando como instrumentos de monitoramento, avaliação e fiscalização ao longo de todo o ciclo contratual. E a incorporação de tecnologias a esses mecanismos amplia significativamente a capacidade de detecção e mitigação de riscos, permitindo atuação mais preventiva e orientada a resultados.

Nesse sentido, a transformação tecnológica, além de potencializar a eficiência e a transparência administrativa, também fortalece o controle social e a *accountability*, ao tornar as informações públicas acessíveis e compreensíveis à sociedade. Dessa forma, a tecnologia atua como instrumento de democratização do controle, viabilizando fiscalização difusa e reforçando a confiança social na Administração Pública.

A aplicação de inteligência artificial (IA) e análise preditiva ao controle das contratações representa uma etapa avançada da governança tecnológica. Tais ferramentas podem permitir a identificação de padrões atípico no processo de contratações, a correlação entre dados financeiros, cadastrais e de execução contratual, bem como a geração de alertas automáticos para possíveis casos de fraude, superfaturamento ou sobrepreço.

Na perspectiva constitucional, essas ferramentas potencializam os princípios da eficiência e da publicidade, ao mesmo tempo em que reforçam o dever de controle previsto nos artigos 70 a 74 da Constituição Federal. Ademais, dialogam com o parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, que exige mecanismos de governança capazes de avaliar, direcionar e monitorar as contratações públicas de forma estratégica.

Porém, apesar das inúmeras vantagens, o uso das tecnologia no controle das contratações enfrenta grandes desafios, como a carência de capacitação técnica de servidores para operar ferramentas complexas, a fragmentação de sistemas entre órgãos e entes federativos, dificultando a integração de dados, os riscos à segurança da informação e à proteção de dados, bem como a dependência de investimentos contínuos em infraestrutura tecnológica, que são essenciais para que as soluções tecnológicas existentes não se tornem obsoletas.

Para tanto, se faz necessário o compromisso institucional, além de uma coordenação federativa, já que o país apresenta realidades bem distintas entre os entes de toda a federação, a fim de que se viabilize padronização de sistemas, interoperabilidade de bases de dados e cultura organizacional voltada à gestão digital de riscos. Como pode se observar, a tecnologia desempenha um papel relevante no aprimoramento das contratações públicas, sobretudo, ao ampliar a capacidade de monitoramento, análise de dados e prevenção de ilícitos.

Todavia, seu uso não substitui a necessidade de uma cultura institucional de governança e integridade. Os recursos tecnológicos devem ser compreendidos como instrumentos complementares a um sistema mais amplo de controle interno, externo e social, que, em conjunto, assegurem maior transparência, eficiência e responsabilização. Dessa forma, o verdadeiro avanço não se limitará apenas na incorporação de ferramentas digitais, mas na sua integração a práticas de gestão responsáveis e em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e moralidade administrativa.

5.4 O controle como elemento do sistema de governança pública

Para a consolidação de um modelo de governança pública eficaz é necessário que o controle seja compreendido não como um ato isolado de fiscalização, mas como um elemento estrutural e permanente do próprio sistema de governança, integrando as estratégias de planejamento, monitoramento e avaliação das ações estatais. Tal concepção amplia a concepção tradicional do controle administrativo, jurídico ou contábil, de forma a inseri-lo no contexto da responsabilidade institucional pela boa governança.

A governança pública, segundo o Decreto Federal nº 9.203/2017, consiste em um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Essa definição destaca o controle como um componente funcional da governança, e não apenas um instrumento corretivo, mas preventivo, proativo e orientador, voltado à eficiência, integridade e *accountability* da Administração Pública.

Nesse sentido, o controle deve ser concebido como uma dimensão transversal, presente em todas as fases do ciclo de políticas públicas e do ciclo de contratações, desde o planejamento e a tomada de decisão até a execução, avaliação e retorno das ações administrativas. A Lei nº 14.133/2021 reforça essa abordagem sistêmica ao estabelecer, em seu artigo 11, parágrafo único, que os agentes responsáveis pela governança devem adotar mecanismos que possibilitem avaliar, direcionar e monitorar o desempenho institucional, especialmente no tocante ao ciclo de vida dos contratos.

Nesse contexto, a atuação dos órgãos de controle deve integrar o sistema de governança como função estratégica, desempenhando papel orientativo, de aprimoramento de processos e de prevenção de riscos. Marçal Justen Filho (2025, p. 266-267) pontua que a governança pública moderna demanda um sistema de controle orientado à avaliação de resultados, e não apenas ao cumprimento formal de regras.

O modelo das três linhas de defesa, previsto na legislação vigente, fornece uma estrutura analítica adequada que permite compreender essa nova lógica, de modo que o controle não se limite à auditoria interna e externa, mas envolve ativamente a gestão e os órgãos de conformidade e controle interno. Todos esses níveis devem atuar de forma integrada, compondo o sistema de governança, com papéis e responsabilidades definidos, mas voltados a assegurar integridade, conformidade e resultados sustentáveis na ação estatal.

Dessa forma, a governança passa a ser não apenas um modelo de gestão, mas um dever constitucional e infraconstitucional, diretamente ligada à efetivação dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*), ao controle da legalidade, legitimidade e economicidade da despesa pública (CF, arts. 70 a 75), e ao fortalecimento dos instrumentos de prestação de contas e participação social.

Ainda no plano normativo, os órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU), têm exercido papel relevante na concretização dessa abordagem, ao publicar orientações e acórdãos que destacam o papel do controle como eixo da governança pública. O Referencial Básico de Governança do TCU (2020) explicita que “as funções de governança e de gestão devem se articular com as funções de controle, de modo a formar um sistema coerente e equilibrado de integridade e desempenho”. Assim sendo, o controle deixa de ser um fim em si mesmo, passando a atuar como propulsor do aperfeiçoamento contínuo da Administração Pública, mediante resposta institucional e

impulso às boas práticas.

Por essa razão, o aprimoramento de mecanismos de controle não se restringe ao fortalecimento dos órgãos fiscalizadores, mas requer a integração entre controles internos e externos, incentivo à cultura de integridade, capacitação contínua dos agentes públicos e adoção de soluções tecnológicas que ampliem a capacidade de monitoramento em tempo real. Portanto, o controle, no sistema de governança, é também instrumento de aprendizado institucional, correção de rumos e inovação na gestão pública, em consonância com os princípios da função administrativa contemporânea.

Além disso, a relação entre controle e governança também assume dimensão jurídico-política, ao se associar diretamente ao dever de boa administração, encontrando amparo no princípio da eficiência administrativa (CF, art. 37, *caput*). O controle da Administração Pública configura expressão do poder-dever estatal de assegurar a adequada gestão dos recursos públicos para atendimento dos interesses coletivos, encontrando fundamento nos artigos 70 a 74 da Constituição Federal, que estabelecem a obrigação de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração e de seus responsáveis. Trata-se de mecanismo essencial para garantir a legalidade, legitimidade, a economicidade e a efetividade da ação estatal, mitigando a omissão e a má gestão dos recursos públicos.

Portanto, consolidar o controle como elemento do sistema de governança significa uma adequação institucional, onde cada componente da estrutura pública contribui para um modelo de Administração comprometido com resultados, integridade e legitimidade democrática. A contratação pública, enquanto manifestação concreta da atuação estatal na esfera econômica e social, constitui campo privilegiado para a articulação entre controle e governança, sendo essencial que tais elementos estejam conectados, desde o planejamento até a execução final do contrato.

Por fim, a análise desenvolvida nesta seção evidencia que o controle das contratações públicas representa um componente essencial do sistema de governança pública contemporâneo, passando a integrar a estratégia institucional, contribuindo para o aprimoramento contínuo da gestão pública e para a consolidação de práticas orientadas à integridade, à eficiência, e à legitimidade democrática.

As articulações entre os controles interno, externo e social, bem como o uso de tecnologias aplicadas à fiscalização se mostram como instrumentos indispensáveis à

construção de um ambiente contratual transparente, confiável e orientado por resultados. Sob essa perspectiva, o controle não assegura apenas a conformidade normativa, mas atua como condutor de aprimoramento das políticas públicas, fortalecendo os mecanismos de *accountability* e os deveres de boa administração.

Dessa forma, ao ser incorporado de forma estratégica ao sistema de governança, o controle se revela como função preventiva, pedagógica, impulsionando boas práticas institucionais. Assim, seu papel se torna estrutural para o enfrentamento dos riscos inerentes à gestão contratual, para a prevenção da corrupção e para a promoção da eficiência na alocação dos recursos públicos, conferindo ao controle posição central na estrutura institucional das contratações públicas sob a égide da Lei nº 14.133/2021.

5.5 Casos práticos

O presente tópico analisa dois casos práticos que ilustram, de forma empírica, a aplicação de princípios de governança nas contratações públicas brasileiras, em especial quanto à relação entre planejamento, integridade e atuação do controle externo. Os casos selecionados, para tanto, se referem à incorporação dos serviços semafóricos à Parceria Público-Privada (PPP) de Iluminação Pública do Município de São Paulo e à concessão do serviço funerário municipal, que, embora tenham sido formalizados sob o regime da Lei nº 8.666/1993, sua escolha decorre da pertinência temática com os objetivos desta pesquisa e da possibilidade de evidenciar práticas de gestão contratual, responsabilidade empresarial e inovação administrativa, que dialogam diretamente com as diretrizes consolidadas pela Lei nº 14.133/2021, em razão da complexidade de sua execução e pelo uso de instrumentos voltados à transparência e à eficiência.

Ainda que os contratos tenham sido formalizados sob a égide do regime anterior, esses casos permitem compreender como o atual marco legal aperfeiçoa e sistematiza princípios que já vinham sendo incorporados na realidade administrativa brasileira, ou seja, com a evolução da governança pública nas contratações, especialmente quanto à adoção de mecanismos de planejamento estratégico, gestão de riscos e transparência. A análise, portanto, não busca aferir a conformidade formal desses instrumentos à legislação vigente, mas identificar em que medida as experiências anteriores antecipam ou inspiram

o paradigma de governança pública sistematizado pela Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, tais estudos revelam-se metodologicamente pertinente, uma vez que também permite demonstrar que o atual marco normativo não representa uma ruptura, mas o amadurecimento de práticas de governança e integridade que vinham sendo gradualmente incorporadas ao regime de contratações.

A partir dessa perspectiva, passa-se à análise dos dois casos selecionados, permitindo compreender como a experiência administrativa prévia contribui para o desenho institucional da legislação vigente, evidenciando avanços e desafios que orientam o aprimoramento da governança contratual. A análise crítica à luz da Lei nº 14.133/2021 permite identificar, ainda, de que modo as falhas identificadas nos modelos contratuais anteriores podem ser mitigadas pelas inovações do atual regime jurídico.

A exigência de planejamento prévio estruturado, a ampliação dos mecanismos de governança e controle, bem como a vinculação de programas de integridade à execução contratual, representam resposta normativas a problemas observados nos casos estudados, como lacunas de transparência, insuficiência de monitoramento e dispersão de responsabilidades. Assim, os estudos de caso não apenas ilustram práticas de gestão pública, mas servem como base empírica para refletir sobre como a legislação vigente pode aperfeiçoar a relação contratual entre Estado e iniciativa privada, fortalecendo a integridade, eficiência e a segurança jurídica nas contratações públicas.

5.5.1 Incorporação dos serviços semaforicos à PPP de iluminação pública no município de São Paulo³²

A contratação pública, enquanto instrumento de concretização de políticas públicas, deve observar simultaneamente os princípios constitucionais da administração e o imperativo da governança administrativa. A análise do caso, referente à pretensão da Administração Pública municipal de incluir os serviços de modernização e manutenção semaforica em contrato de concessão administrativa da Parceria Público-Privada da

³² Processo TC/016845/2021 que tramitou no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/AcordaoItem/Documento/TC0168452021>. Acesso em: 16 set. 2025.

Iluminação Pública, revela complexidades jurídicas, regulatórias e de governança presentes nas contratações contemporâneas.

À luz da Lei nº 14.133/2021, observa-se que experiências como a da PPP de Iluminação Pública anteciparam práticas que atualmente se consolidam como diretrizes normativas obrigatórias, especialmente quanto à necessidade de um planejamento prévio estruturado, de uma matriz de riscos bem delineada e da incorporação de critérios de sustentabilidade e inovação tecnológica no objeto contratual. O diploma legal vigente reforça a exigência de que projetos dessa natureza estejam amparados em estudos técnicos consistentes e em governança compartilhada entre os entes públicos e privados, assegurando maior controle, transparência e efetividade na execução contratual.

A parceria público-privada encontra-se disciplinada pela Lei nº 11.079/2004, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, e consiste no contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa (art. 2º).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 316) define a parceria público-privada como:

[...] o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Este estudo de caso examina a pretensão da Administração de ampliar o objeto da citada parceria, discutindo seus aspectos positivos e negativos, permitindo identificar elementos práticos que dialogam com os eixos teóricos da pesquisa.

O Contrato nº 003/SMSO/2018, celebrado no âmbito da parceria público-privada da iluminação pública, teve como objeto principal a modernização, operação e manutenção da rede de iluminação pública do Município de São Paulo. Posteriormente, diante da deterioração do parque semafórico e da suspensão de licitação específica para sua modernização, a Administração buscou aditar o contrato existente para incluir os serviços semafóricos, com fundamento jurídico na Lei municipal nº 17.731/2022, que estabelece diretrizes gerais para a prorrogação e relicitação de contratos de parceria entre o Município de São Paulo e iniciativa privada. Essa norma autorizou a incorporação de

serviços associados em contratos de parceria, desde que houvesse comprovada sinergia operacional e economicidade de escala. Todavia, a norma foi objeto de questionamento de constitucionalidade³³.

Segundo o Processo TC/016845/2021, instruído perante o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, estudos técnicos e pareceres apontaram para a sinergia operacional entre os serviços de iluminação e de semáforos, especialmente no que concerne ao compartilhamento de infraestrutura elétrica, mão de obra especializada e logística de manutenção, argumentando-se que a integração possibilitaria ganhos de eficiência, redução de custos e avanço na adoção de soluções das cidades inteligentes³⁴ (*smart cities*³⁵), mediante uso de tecnologias como a conectividade 5G e internet das coisas (IoT).

Por outro lado, auditoria do Tribunal de Contas do Município identificou fragilidades na comprovação da sinergia, questionando a compatibilidade efetiva de equipes, equipamentos e rotinas operacionais, além do risco de modificação do objeto contratual. Reconheceu-se, portanto, a necessidade de maior prudência e planejamento no processo de incorporação, a fim de garantir que eventuais alterações não resultassem em prejuízos à Administração nem comprometessem a finalidade original do contrato.

A Administração, por sua vez, justificou a alteração contratual sob o argumento de corrigir incentivos distorcidos, decorrentes dos contratos de manutenção corretivas, então vigentes, cujo modelo remuneratório aumentava o lucro das empresas à medida que a rede se deteriorava, desestimulando a manutenção preventiva. No modelo de PPP, ao contrário, a remuneração do concessionário está vinculada a metas de desempenho e indicadores de resultado, reforçando o alinhamento entre interesse público e

³³ ADIn 2052416-42.2022.8.26.0000, que questiona os artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 15 e 19 da Lei nº 17.731/2022. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de agravo interno, manteve decisão liminar, suspendendo o artigo 19 da referida lei.

³⁴ O conceito de cidades inteligentes transcende o mero uso da tecnologia, abrangendo dimensões como sustentabilidade, governança, infraestrutura urbana e participação social. A gestão da mobilidade é um de seus eixos centrais, em que a adoção de semáforos inteligentes representa solução estratégica para aprimorar o tráfego, reduzir emissões e aumentar a qualidade de vida urbana. Esses sistemas, baseados em sensores e algoritmos que ajustam o tempo dos sinais em tempo real, permitem maior fluidez e eficiência na circulação, desde que implementados com transparência, responsabilidades e observância à proteção de dados pessoais, assegurando que a inovação tecnológica atenda ao interesse público e aos direitos fundamentais (Tuma, 2024. p. 186-188).

³⁵ Segundo Isabel Fonseca (2023, p. 23), o conceito de *smart city* está associado a questões de sustentabilidade e à gestão eficiente de recursos, girando em torno de preocupações relacionadas ao clima, principalmente, com a redução das emissões de carbono, mas ressalta a relação do conceito, atualmente, com a tecnologia e inovação.

responsabilidade empresarial. Esse aspecto evidencia a importância de mecanismos de monitoramento, integridade e capacidade estatal de fiscalização, como instrumentos fundamentais de governança.

Sob a ótica da legislação vigente, o contrato analisado revela a importância de mecanismos de responsabilização empresarial mais precisos e preventivos, conforme preceitos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021. Ao exigir a implementação de programas de integridade e de controles internos proporcionais ao porte da contratada e ao risco do contrato, a vigente lei propicia maior simetria de informações e reforça a *accountability* corporativa, mitigando falhas como a ausência de métricas objetivas de desempenho e de mecanismos de verificação contínua.

Em decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao conhecer a matéria e concluir pela regularidade da incorporação, foram emitidas determinações específicas à origem, de modo a fortalecer a governança contratual e a transparência administrativa. Entre as medidas impostas, destacam-se: (i) que a Administração apresente ao Tribunal, a cada cinco anos, comunicado evidenciando o panorama da modernização, os valores aplicados pelo concessionário a título de reinvestimento e os desafios futuros a serem implementados; (ii) que apresente, anualmente, estudos e medidas concretas acerca da gestão conjunta dos serviços semafóricos e de iluminação pública, para fins de incorporação de inovações tecnológicas alinhadas ao conceito de *Smart Cities*; (iii) que incorpore à fiscalização do Contrato nº 003/SMSO/2018 o aditivo que a ser celebrado, mediante instauração de procedimento de fiscalização específico; e (iv) que a Auditoria do Tribunal realize inspeção durante os primeiros doze meses da execução do ajuste, após a fase de operação assistida, com o objetivo de acompanhar a evolução do quadro de manutenção e modernização semafórica.

Essas determinações reforçam o papel do controle externo como elemento estruturante do sistema de governança pública, integrando o modelo das três linhas de defesa (gestão, controle interno e controle externo), com vistas à mitigação de riscos e à promoção da *accountability*.

A Lei nº 14.133/2021 introduz, nesse ponto, um avanço expressivo ao institucionalizar o controle por resultados e gestão de riscos como elementos estruturantes da governança contratual. O modelo adotado na PPP de iluminação pública, embora não tenha representado um avanço técnico relevante à época, evidencia lacunas que o atual regime jurídico busca suprir, como a necessidade de indicadores de desempenho vinculados à remuneração variável, mecanismos de auditoria independente e cláusulas de integridade que previnam conflitos de interesses e práticas anticompetitivas. Trata-se, portanto, de um exemplo empírico que ilustra a evolução da governança pública em direção a uma cultura de desempenho mensurável e integridade institucional.

A questão da constitucionalidade da Lei nº 17.731/2022 também surge como ponto sensível no caso, uma vez que sua aplicação viabilizou a incorporação dos serviços semafóricos sem nova licitação. O Tribunal de Contas, embora reconhecendo a validade formal da lei no âmbito de competência, ressaltou que a decisão final compete ao Poder Judiciário, reafirmando, contudo, a necessidade de observância dos princípios da razoabilidade, economicidade e preservação do interesse público na condução de alterações contratuais.

O caso analisado demonstra a complexidade das contratações públicas contemporâneas, especialmente quando envolvem inovação tecnológica e integração de serviços públicos relevantes e compartilhamento de infraestrutura urbana. De um lado, a incorporação dos serviços semafóricos à parceria público-privada da iluminação pública pode propiciar eficiência operacional, modernização tecnológica e avanço no conceito de cidades inteligentes. De outro, os riscos jurídicos e de governança, notadamente a ausência de licitação específica, a potencial modificação do objeto contratual e as fragilidades na demonstração da sinergia técnica e econômica, revelam que o modelo ainda demanda aperfeiçoamento institucional e maturidade regulatória.

Por fim, o caso confirma as hipóteses da presente pesquisa ao buscar demonstrar que a efetividade da Lei nº 14.133/2021 como instrumento de governança pública depende, em grande parte, da capacidade institucional do Estado em conciliar inovação com integridade e controle, reforçando a responsabilidade empresarial, a transparência e a *accountability* na execução dos contratos administrativos.

A leitura crítica desse caso à luz da Lei nº 14.133/2021 permite compreender que, embora o modelo de PPP tenha sido exitoso em diversos aspectos, sua estrutura contratual poderia ser fortalecida pelo atual marco normativo, que exige governança pública integrada, controle social ampliado e gestão de riscos institucionalizada. A experiência evidencia que a aplicação das diretrizes contemporâneas de governança e integridade tende a reduzir a assimetria entre o poder público e o parceiro privado, promovendo maior previsibilidade contratual e aprimorando o desempenho dos serviços públicos prestados em regime de concessão.

5.5.2 Concessão do serviço funerário municipal de São Paulo^{36 37}

O caso a ser analisado traz à tona também o quão é importante que a governança esteja presente em cada detalhe do processo de contratação pública, e como eventuais falhas podem comprometer a gestão, implicando em riscos de inconstitucionalidade, nulidade ou má prestação do serviço público.

A análise do caso revela que, sob a ótica da Lei nº 14.133/2021, a governança pública deve ser compreendida não apenas como um conjunto de boas práticas administrativas, mas como requisito essencial que estrutura todas as fases da contratação, desde o planejamento à execução.

O diploma legal vigente introduz obrigações explícitas de governança, integridade e gestão de riscos, que visam mitigar a ocorrência de falhas estruturais e assegurar resultados socialmente legítimos. Assim, experiências como a concessão do serviço funerário de São Paulo, ainda regidas pelo marco anterior, servem como paradigma empírico para avaliar em que medida a ausência de uma governança contratual robusta pode comprometer direitos fundamentais e a própria legitimidade das contratações públicas.

³⁶ Cf. <https://observatorio.tcm.sp.gov.br/Pagina/76880>

³⁷ Processos de acompanhamento: TC/019385/2024, TC/021844/2024, TC/021845/2024, TC/021846/2024

Em 2023, a Prefeitura do Município de São Paulo celebrou contrato de concessão administrativa de 22 cemitérios e um crematório municipais, pelo prazo de 25 anos, com previsão de investimentos privados em reformas, zeladoria e modernização dos serviços funerários. A concessão foi estruturada sob a justificativa de insuficiência de recursos públicos para garantir a manutenção adequada dos cemitérios e da necessidade de ampliar a eficiência na prestação do serviço.

O regime de concessão da prestação de serviços públicos é disciplinado pela Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2025, p. 292):

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa atividade de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários.

A licitação foi realizada sob a Concorrência EC 001/2022/SGM-SEDP, resultando na contratação de quatro concessionárias, distribuídas por blocos territoriais: Consolare, adjudicatária do Bloco 1 (Cemitérios Quarta Parada, Santana, Tremembé, Vila Formosa I e II, Vila Mariana e Consolação); SPE Consórcio Cortel SP S/A, do Bloco 2 (Cemitérios do Araçá, Dom Bosco, Santo Amaro, São Paulo e Vila Nova Cachoeirinha); Consórcio Cemitérios e Crematórios São Paulo SPE S/A (Grupo Maya), do Bloco 3 (Cemitérios Campo Grande, Lageado, Lapa, Parelheiros e Saudade); e Prever Administração Cemiterial e Serviços Funerários S.A. (Velar), do Bloco 4 (Cemitérios Freguesia do Ó, Itaquera, Penha, São Luiz, São Pedro e Vila Alpina - crematório).

O processo tornou-se um dos mais controversos exemplos de concessão de serviços públicos, no âmbito municipal, envolvendo questionamentos sobre regularidade editalícia e contratual, a efetividade da execução, a proteção de direitos fundamentais – como a dignidade da pessoa humana, igualdade de acesso, saúde – a atuação dos órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas de Município de São Paulo, e, por fim, a judicialização, com o ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1196, movida pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), com alegação de graves violações ao preceito fundamental da dignidade da pessoa humana (Brasil, 2024f).

A situação é analisada sob múltiplos referenciais normativos. A Constituição Federal trata da competência municipal para organizar e prestar serviços, princípios da Administração Pública, dever de licitação e possibilidade de realizar concessão (arts. 30, incisos I e V, 37 e 175). A Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratos administrativos, disciplina a delegação de serviços públicos e impõe cláusulas relacionadas à governança, integridade e matriz de riscos.

No âmbito local, a Lei Municipal nº 17.180/2019, autoriza a concessão dos serviços cemiteriais, funerários e de cremação e reorganiza o Serviço Funerário do Município de São Paulo. O Decreto Municipal nº 61.989/2022 que regulamenta a transição da gestão, regulação e fiscalização dos contratos, dispondo sobre a operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos cemitérios e crematórios públicos e da prestação de serviços funerários no Município de São Paulo, bem como sobre a operacionalização da extinção do Serviço Funerário do Município de São Paulo.

Sob a perspectiva comparativa, observa-se que Lei nº 14.133/2021 teria imposto exigências adicionais de governança prévia, tais como a elaboração de estudos técnicos preliminares, o gerenciamento de riscos e a instituição de matriz de alocação de responsabilidades. Esses instrumentos poderiam ter prevenido as deficiências constatadas, assegurando maior clareza quanto à precificação dos serviços, às gratuidades e ao modelo tarifário. A ausência de tais instrumentos no modelo adotado demonstra a relevância da governança contratual como ferramenta de antecipação de riscos e de proteção do interesse público.

Em razão da atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município (SP Regula) editou atos complementares, entre os quais: a Resolução Conjunta SP-Regula/SFM-SP nº 18/2023, que disciplina os procedimentos relativos à gratuidade dos serviços; Resolução SP Regula nº 36/2025, que padroniza o uso do “Sistema Hagape” e os controles de informação; e Resolução SP Regula nº 42/2025, que regulamenta os procedimentos de comisso de jazigos, de vistoria técnica e de intervenção em casos de ruína ou abandono, fixando parâmetros de atuação para as concessionárias.

A análise também contempla o papel do controle externo, competindo ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo a fiscalização de editais, contratos e execução, à luz do princípio da supremacia do interesse público, bem como do controle judicial, na

análise de constitucionalidade e tutela de direitos fundamentais pela Suprema Corte.

Foi observado que a concessão do serviço funerário paulistano expôs falhas na estrutura de governança contratual, evidenciando deficiências na fase de planejamento e execução. O planejamento pré-contratual se mostrou insuficiente, a ponto de o Tribunal de Contas do Município suspender os editais por irregularidades nos critérios de julgamento, valores de outorga e garantias, além da falta de clareza quanto às gratuidades e ao modelo tarifário aplicável aos serviços funerários. Outro ponto constatado foi a fragilidade na transparência e controle social, diante da dificuldade de acesso às informações sobre gratuidade e das reclamações acerca de preços abusivos e barreiras burocráticas.

Tais fragilidades evidenciam a ausência de uma política de governança pública estruturada, atualmente exigida pela Lei nº 14.133/2021. O vigente marco normativo condiciona a legitimidade das contratações à observância de instrumentos de transparência ativa e controle social, determinando que os órgãos e entidades públicas mantenham sistemas de informação acessíveis, relatórios de gestão de riscos e indicadores de desempenho contratual. A inexistência dessas ferramentas, no caso analisado, comprometeu a *accountability* e dificultou a aferição da efetividade das políticas públicas subjacentes à concessão.

Na execução contratual, auditorias da Corte de Contas paulistana apontaram ossadas expostas, falhas em exumações, túmulos abertos e ausência de segurança, além de atrasos no cronograma de obras de revitalização contratualmente previstas. Em relação à gestão de riscos e *compliance* contratual, constatou-se descumprimento de cláusulas contratuais e ausência de mecanismos claros de monitoramento e de aplicação de sanção por parte do poder concedente.

Do ponto de vista da responsabilidade empresarial, a concessionária assumiu obrigações de investimento, manutenção e prestação adequada dos serviços. O descumprimento dessas obrigações configura inadimplemento contratual, podendo acarretar responsabilização administrativa, com a aplicação de sanções previstas na Lei nº 14.133/2021; responsabilidade civil, impondo a reparação por danos materiais e morais decorrentes de falhas na conservação dos cemitérios, violação da dignidade dos mortos e de suas famílias, além de responsabilização reputacional, podendo ocasionar desgaste da imagem empresarial perante a sociedade e Poder Público.

A título comparativo, o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021 prevê a exigência de programas de integridade como critério de habilitação e fator de manutenção da regularidade contratual. Tal exigência traduz a evolução do conceito de responsabilidade empresarial, que deixa de ser meramente sancionatório para assumir caráter preventivo e pedagógico. Caso tais mecanismos estivessem em vigor e efetivamente implementados no contrato em exame, haveria maior capacidade de identificação antecipada de inconformidades e de correção tempestiva de falhas na execução.

Diante das controvérsias, o papel de controle do contrato foi exercido de forma articulada. A atuação do Tribunal de Contas do Município não se limitou a suspender editais e determinar ajustes, mas também manteve acompanhamento contínuo das concessões, por meio de registros de relatórios e das auditorias, que demandaram melhorias urgentes nos cemitérios diante da proximidade de datas sensíveis, como o “Dia dos Pais” (São Paulo, 2025a).

A Lei nº 14.133/2021 confere papel central ao controle externo e interno como elementos integrantes do sistema de governança, ao consolidar o modelo das três linhas de defesa e reforçar a cooperação entre os órgãos de fiscalização, gestão e auditoria. O caso do serviço funerário demonstra, contudo, que a atuação corretiva, embora necessária, substitui o controle preventivo que deveria ter sido exercido por meio de mecanismos de governança efetivos. A ausência de tais instrumentos reforça a importância de a Administração evoluir para práticas proativas de monitoramento e gestão de riscos, conforme exige o atual paradigma normativo.

No âmbito judicial, a ADPF nº 1.196 ensejou medida cautelar deferida pelo Ministro do STF Flávio Dino, impondo limites a reajustes tarifários e determinando maior transparência sobre os critérios de gratuidade (Brasil, 2024f). Paralelamente, parlamentares da Câmara Municipal de São Paulo propuseram a extinção do contrato diante do alegado descumprimento.

Tal cenário evidencia fragilidade do modelo de governança adotado, em que os mecanismos preventivos de controle não foram suficientes para garantir a boa execução contratual, ensejando intensa atuação corretiva por parte do Tribunal de Contas do Município e do Poder Judiciário. Cabe destacar que, em resposta às recomendações da Corte de Contas, a Prefeitura anunciou medidas corretivas, entre a reestruturação de cemitérios, a redução em 25% do valor do funeral social e a manutenção do canal 156

para informações e denúncias (São Paulo, 2025c).

Assim sendo, o caso ilustra a controvérsia entre (i) eficiência administrativa e a busca por maior capacidade de investimento mediante parcerias públicos-privadas; (ii) dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais, especialmente no contexto do serviço funerário, que envolve vulnerabilidade extrema da população, de cunho não apenas econômico, mas também emocional; (iii) continuidade do serviço público comprometido pelas falhas na execução contratual; e ainda (iv) princípios da governança pública, que requerem planejamento, gestão de riscos, transparência e integridade, mas que se mostraram insuficientemente internalizados na modelagem da concessão.

Por fim, o caso demonstra a necessidade de fortalecer mecanismos de governança pública desde a fase de planejamento, evitando delegações precárias ou com elevado risco social, e reafirma a responsabilidade empresarial nas contratações públicas, impondo padrões de conformidade compatíveis com a essencialidade do serviço. Demonstra também que, embora a Lei nº 14.133/2021 forneça instrumentos adequados de governança, matriz de risco, integridade, sua efetividade depende da capacidade institucional do poder concedente em estruturar, acompanhar e fiscalizar contratos complexos.

A leitura crítica do caso evidencia que o principal desafio da governança pública contemporânea não reside na ausência de normas, mas na capacidade institucional de concretizá-las. O contraste entre as deficiências observadas no contrato de concessão dos serviços funerários e as exigências da Lei nº 14.133/2021 permite concluir que a modernização legislativa só se traduz em boas práticas quando acompanhada de estruturas administrativas, cultura de integridade e liderança pública comprometida com resultados e com o interesse coletiva. Assim, o caso reafirma o objeto desta pesquisa, que trata da efetividade da governança pública, que depende da integração entre normatividade, capacidade institucional e *accountability* social.

6 INTEGRIDADE, *COMPLIANCE* E COMBATE À CORRUPÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A integridade no âmbito da gestão pública vem se consolidando como elemento central para a efetividade do Estado Democrático de Direito, principalmente, diante da crescente complexidade das relações contratuais entre o setor público e o setor privado. A intensificação de fluxos econômicos e a ampliação de demandas sociais impõem ao Estado o dever de assegurar que suas contratações sejam conduzidas de forma eficiente, com transparência, responsabilidade e conformidade com os princípios constitucionais.

A relação entre a Administração Pública e a iniciativa privada no âmbito das contratações públicas está permeada por riscos de práticas ilícitas, como corrupção, fraudes e conluíus. Tais riscos, que comprometem a eficiência administrativa e corroem a confiança social nas instituições, exigem a adoção de mecanismos preventivos que transcendam a mera repressão punitiva.

A existência de um ambiente íntegro e confiável se apresenta como uma diretriz fundamental, que depende da implantação e do acompanhamento de programas de integridade, inclusive nos órgãos públicos, principalmente no contexto específico das contratações, conforme previsto na legislação vigente, que visam fortalecer a ética institucional. A gestão eficiente das contratações públicas, portanto, exige o alinhamento das políticas às diretrizes estratégicas e às leis orçamentárias, promovendo, assim, a eficiência, a efetividade e a eficácia no âmbito das contratações públicas (Nohara, 2024, p. 131).

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 representa um avanço normativo ao incorporar, de forma expressa e sistemática, instrumentos de integridade e conformidade no ciclo das contratações públicas, demandando uma abordagem estruturada de governança, com mecanismos que garantam a transparência, a eficiência e a integridade dos processos, de modo que as práticas de *compliance* se destacam como instrumentos essenciais para prevenir irregularidades e fortalecer a confiança nas relações contratuais.

A legislação vigente, além de modernizar o procedimento licitatório, redefine o papel do contratado e da própria Administração, exigindo padrões éticos elevados e a implementação de mecanismos internos de prevenção a ilícitos, refletindo um compromisso com a governança pública responsável, sobretudo em contratações de

grande vulto.

Ao prever a possibilidade de exigência de programas de integridade como requisito para habilitação e execução contratual (art. 25, § 4º, e art. 60, IV), bem como ao considerar a existência e efetividade desses programas na dosimetria de sanções administrativas (art. 156, § 1º, V), a Lei nº 14.133/2021 estabelece uma relação intrínseca entre governança pública, responsabilidade empresarial e combate à corrupção. Essa abordagem aproxima o regime brasileiro de padrões internacionais delineados por instrumentos como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e as diretrizes da OCDE para Integridade Pública, consolidando um movimento global de reforço da ética nas contratações públicas.

A consolidação de uma agenda de integridade e combate à corrupção nas contratações públicas brasileiras encontra respaldo também em compromissos internacionais assumidos pelo Estado, especialmente a partir da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, sendo promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.687/2006. Ao incorporar a Convenção ao ordenamento jurídico interno, o Brasil assumiu o dever de desenvolver políticas públicas e instrumentos normativos destinados à prevenção, repressão e cooperação internacional no enfrentamento da corrupção (Brasil, 2006).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNODC, 2003) estrutura-se em quatro eixos fundamentais: prevenção, criminalização e aplicação da lei, cooperação internacional e recuperação de ativos.

No campo preventivo, o texto internacional orienta os Estados a estabelecer políticas eficazes que promovam integridade, transparência e *accountability*, recomendando a adoção de códigos de conduta, critérios de recrutamento baseados no mérito, gestão responsável de recursos públicos e mecanismos de participação social no controle da administração.

No eixo repressivo, o documento impõe a tipificação penal de condutas como suborno, apropriação indevida, lavagem de ativos e obstrução da justiça, além da previsão de sanções administrativas, civis e criminais adequadas e efetivas. Por fim, o instrumento internacional destaca a necessidade de cooperação entre os Estados para rastreamento, bloqueio, apreensão e repatriação de ativos ilícitos, consolidando um regime jurídico

global de enfrentamento à corrupção (UNODC, 2003).

Além dessas orientações, a promoção da integridade nas contratações pressupõe a adoção de instrumentos normativos e éticos voltados à conduta dos agentes envolvidos. Nesse sentido, os Códigos de Conduta têm por finalidade estabelecer padrões éticos e comportamentais que reflitam as melhores práticas internacionais na contratação pública. Entre seus objetivos, destacam-se o respeito aos princípios da legalidade, concorrência, transparência e imparcialidade, além da promoção de boas práticas durante a fase de formação dos contratos administrativos, de forma a orientar para que todos os envolvidos nos procedimentos públicos atuem de acordo com elevados padrões de integridade e dignidade profissional, garantindo uma gestão transparente, responsável e criteriosa dos recursos públicos (Fonseca, 2022, p. 64).

O texto da Convenção enfatiza a criação de órgãos especializados de prevenção e controle, dotados de recursos humanos e materiais adequados, com competência para formular, coordenar e implementar políticas públicas anticorrupção e para colaborar com organismos internacionais (UNODC, 2003).

No Brasil, tais diretrizes foram incorporadas de forma mais explícita às atribuições da Controladoria-Geral da União (CGU), que destaca a importância da transparência nas compras públicas, da implantação de pactos de integridade, de canais eficazes de denúncia e da cooperação interinstitucional contínua como pilares de uma política pública de integridade (CGU, 2025). Esses mecanismos refletem o reconhecimento de que o combate à corrupção não se limita à punição posterior dos ilícitos, mas requer estruturas permanentes de prevenção, controle e responsabilização.

As diretrizes da Convenção da ONU incidem diretamente sobre o regime jurídico das contratações públicas, reforçando a necessidade de mecanismos preventivos e de conformidade empresarial. Ao exigir a adoção de políticas de integridade e de medidas concretas de prevenção, o instrumento internacional legitima a inserção, nas licitações e contratos administrativos, de exigências voltadas à transparência, governança corporativa e programas de *compliance*, especialmente em contratações de grande vulto. Essas medidas buscam assegurar que as relações contratuais entre Estado e particulares estejam pautadas por ética, probidade e responsabilidade social, evitando que a contratação pública seja utilizada como meio de práticas ilícitas. Todavia, a mesma Convenção impõe aos Estados a responsabilidade de avaliar a efetividade dessas políticas, sob pena de

transformar o *compliance* em um requisito meramente formal (UNODC, 2003).

Desse modo, a implementação de programas de integridade no âmbito contratual deve ser acompanhada por instrumentos de monitoramento e aferição de resultados, fortalecendo a governança pública e o controle social.

Diante desse contexto, observa-se que o Brasil, ao internalizar a Convenção da ONU contra a Corrupção, estabeleceu as bases normativas para a construção de um sistema de integridade pública, do qual a Lei nº 14.133/2021 é uma expressão contemporânea. Os dispositivos da lei relativos à governança, gestão de riscos e integridade nas contratações alinham-se aos compromissos internacionais de combate à corrupção, incorporando ao Direito Administrativo brasileiro uma concepção preventiva e sistêmica da probidade.

Assim, a adoção de programas de integridade empresarial e de mecanismos internos de controle não se configura como mera inovação legislativa, mas como exigência decorrente do direito internacional anticorrupção, conferindo legitimidade e densidade normativa às práticas de *compliance* no setor público e privado (UNODC, 2003).

A integridade pública, compreendida como coerência entre valores, princípios e normas éticas orientadas à prevalência do interesse público sobre o privado, constitui um dos pilares da governança democrática contemporânea (OCDE, 2017). Mais do que um conjunto de medidas, a integridade pública deve ser concebida como uma política sistêmica e transversal, que perpassa todas as esferas da Administração e se traduz em práticas concretas de gestão de riscos, responsabilização e meritocracia institucional. Essa concepção, desenvolvida no âmbito das políticas internacionais de integridade, destaca a necessidade de fortalecer culturas organizacionais íntegras, apoiadas em estruturas de governança capazes de prevenir conflitos de interesse, assegurar transparência nas decisões e promover a responsabilização dos agentes públicos e privados (OCDE, 2022).

Nesse sentido, a integridade das contratações públicas deve refletir o mesmo padrão ético exigido do Estado, impondo às empresas contratadas o dever de adotar práticas de *compliance*, cláusulas de integridade e mecanismos efetivos de controle e monitoramento. A efetividade desse modelo, contudo, depende do fortalecimento institucional dos órgãos de controle, da qualificação técnica dos agentes públicos e da existência de processos contínuos de avaliação e aprimoramento das políticas adotadas,

sob pena de reduzir-se a uma diretriz meramente formal, destituída de eficácia transformadora.

Essa abordagem normativa reconhece que a prevenção e o combate às práticas ilícitas não se esgotam na atuação repressiva dos órgãos de controle, exigindo estratégias preventivas que permeiem todas as etapas do processo licitatório. Programas de integridade, sistemas de controle interno estruturados e práticas de *compliance* tornam-se instrumentos essenciais para a proteção do interesse público e para a prevenção da credibilidade institucional do Estado.

Todavia, ainda permanece o desafio da efetividade prática. A implementação de programas de integridade não pode se reduzir a um mero cumprimento de formalidades legais. É necessário que tais programas estejam integrados à cultura organizacional das empresas contratadas e sejam objeto de fiscalização técnica por parte do poder público.

Em outras palavras, é necessário que haja implementação de políticas capazes de influenciar positivamente a conduta dos agentes públicos e privados envolvidos nas contratações, a fim de consolidar um ambiente de negócios íntegro, competitivo e juridicamente seguro. Sem esse controle, o risco de transformar um instrumento de prevenção em requisito meramente protocolar é considerável.

O combate às práticas de corrupção representa um desafio significativo para a administração pública, não apenas no Brasil, mas também no contexto internacional. Isabel Fonseca (2022, p. 56) destaca que na União Europeia, por exemplo, estima-se que aproximadamente 120 bilhões de euros sejam perdidos anualmente devido a práticas de abuso de poder com fins pessoais, conforme aponta o Relatório Anticorrupção, publicado pela Comissão Europeia em 2014, valor esse equivalente quase ao orçamento anual da União Europeia e que ilustra o impacto financeiro das práticas corruptivas na economia do bloco, reforçando a necessidade de políticas públicas mais rigorosas e mecanismos de integridade capazes de mitigar tais perdas.

Conforme evidencia o Relatório Anticorrupção da União Europeia (REAC), o enfrentamento à corrupção enfrenta desafios específicos em diferentes países, apontando que, em Portugal, a crise econômica intensificou a vigilância social sobre práticas corruptivas, mas também identificou fragilidades na realidade portuguesa, como a ausência de uma estratégia nacional de combate à corrupção, deficiências investigativas e entraves na tramitação e julgamento dos processos judiciais, e para superar tais

limitações, o relatório recomenda o fortalecimento da cooperação entre entidades públicas envolvidas no combate à corrupção, com especial atenção para setores vulneráveis, como o planejamento urbano, a construção civil e a atuação dos partidos políticos, propondo políticas voltadas à integridade dos representantes eleitos (Fonseca, 2022, p. 62).

E no que diz respeito às contratações públicas, o REAC orienta para o reforço da transparência e do controle nos procedimentos licitatórios, recomendando verificação rigorosa tanto na fase inicial quanto na fase de execução dos contratos públicos, incluindo a necessidade de monitoramento contínuo dos contratos celebrados por empresas estatais e parcerias público-privadas, e sublinha a importância de intensificar a prevenção e a detecção de conflitos de interesse, garantindo a aplicação uniforme de normas que exijam a divulgação de rendimentos dos funcionários responsáveis pela adjudicação dos contratos públicos (Fonseca, 2022, p. 62).

A experiência internacional revela que a corrupção compromete não apenas a moralidade administrativa, mas também a competitividade econômica e a sustentabilidade das instituições públicas. No contexto europeu, o combate à corrupção é considerado fundamental para a competitividade econômica global, conforme aponta o Relatório Anticorrupção da União Europeia. Alinhada à estratégia 'Europa 2020', que busca promover uma economia inteligente, sustentável e inclusiva, a luta contra a corrupção contribui significativamente para o desenvolvimento econômico e social dos Estados-Membros (Fonseca, 2022, p. 62).

O relatório enfatiza que a eficiência da administração pública, aliada à transparência e às boas práticas, é crucial para reduzir riscos relacionados à corrupção, garantindo assim o fortalecimento da governança e a sustentabilidade econômica na União Europeia (Fonseca, 2022, p. 63).

Diante desse cenário, é essencial a adoção de estratégias que fortaleçam a prevenção da corrupção no âmbito das contratações públicas. Dessa forma, esta seção examinará a integração entre integridade, *compliance* e combate à corrupção no regime jurídico das contratações públicas, explorando como tais instrumentos dialogam com a governança e os mecanismos de controle.

Partindo da análise da previsão legal e finalidades do programa de integridade na Lei nº 14.133/2021, o estudo avançará para a discussão de sua efetividade, dos limites e riscos do *compliance* no setor público e da articulação entre a vigente lei de licitação e contratos administrativos e a Lei nº 12.846/2012, conhecida como Lei Anticorrupção.

6.1 Programa de integridade na Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 incorporou em seu regime geral de licitações a possibilidade de exigência de adoção de programas de integridade por parte dos licitantes vencedores em contratações de grande vulto (art. 6º, inciso XXII), conforme previsto em seu artigo 25, § 4º. Essa exigência tem o objetivo de mitigar riscos e prevenir práticas ilícitas, alinhando a atuação empresarial com padrões éticos compatíveis com os princípios da Administração Pública.

O conceito legal de programa de integridade encontra-se previsto no artigo 2º do Decreto nº 12.304/2024, e compreende o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes e atos ilícitos contra a Administração Pública. Essa definição converge com o disposto no artigo 56 do Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, evidenciando um alinhamento sistêmico entre a vigente lei de licitações e a legislação anticorrupção.

Além da fase de habilitação, a lei prevê relevância para o programa de integridade na fase sancionatória. O artigo 156, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle, poderão ser consideradas como atenuante na aplicação de sanções administrativas, de maneira a incentivar que as empresas internalizem práticas éticas de forma contínua e não apenas como resposta a exigências pontuais.

A finalidade do programa de integridade, no contexto da Lei nº 14.133/2021, nos termos do Decreto nº 11.129/2022 que o regulamenta, consiste na prevenção, detecção e reparação de desvios, fraudes, irregularidades e atos lesivos praticados contra a

Administração Pública, de forma a reduzir a probabilidade de ocorrência de tais condutas no curso da contratação, bem como a criar mecanismos para identificá-los de maneira célere e adotar medidas corretivas e sancionatórias internas³⁸.

O programa de integridade busca, ainda, mitigar os riscos sociais e ambientais decorrentes das atividades da organização, de modo a zelar pela proteção dos direitos humanos, e, fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional, promovendo, assim, uma cultura ética com valores organizacionais alinhados ao interesse público³⁹.

Ao estabelecer a possibilidade de exigência desses programas, a lei contribui para que o setor privado internalize políticas de conformidade e cultura ética compatíveis com os princípios da Administração Pública, propiciando um ambiente íntegro de negócios, competitivo e mitigando riscos sistêmicos de corrupção e fraude.

Contudo, conforme alerta a doutrina, a eficácia dessa medida depende diretamente da capacidade estatal de regulamentar, fiscalizar e avaliar a efetividade de implementação, sob pena de tornarem-se requisito meramente formal (Carvalho, 2022, p. 233). A ausência de mecanismos objetivos de verificação, como auditorias independentes, indicadores de desempenho, pode levar o programa de integridade a ser um mero requisito burocrático, desprovido de impacto real na mitigação de riscos. Ademais, conforme ressalta Maykel Ponçoni (2021, p. 149), o êxito de um programa de integridade, também, depende da cultura institucional e do comprometimento da alta administração com os padrões institucionais de honestidade e integridade.

Portanto, o programa de integridade na Lei nº 14.133/2021 deve ser compreendido como um elemento estruturante da governança contratual e um instrumento de alinhamento entre o regime de contratações públicas e as políticas nacionais e internacionais de combate à corrupção, constituindo-se em ponto de convergência entre a função regulatória do Estado e a responsabilidade social das empresas contratadas.

³⁸ Decreto nº 11.129/2022: Art. 2º [...]

I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos lesivos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira;

³⁹ Decreto nº 11.129/2022: Art. 2º [...]

I - [...]

II - mitigar os riscos sociais e ambientais decorrentes das atividades da organização, de modo a zelar pela proteção dos direitos humanos; e

III - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

6.2 Efetividade dos programas de integridade e a capacidade estatal de fiscalização

A exigência e implementação de programas de integridade no âmbito das contratações públicas, embora represente um importante avanço legislativo, não garante, por si só, resultados concretos de combate à corrupção e às fraudes. O principal desafio reside em assegurar que tais programas sejam efetivos, ou seja, que transcendam o plano formal e se consolidem como instrumentos práticos de mitigação de riscos, alinhados às diretrizes de governança e *compliance*, nos termos da legislação vigente.

A efetividade de um programa de integridade está diretamente relacionada à sua capacidade de prevenir, detectar e responder a irregularidades no curso do processo de contratações públicas. Isso requer, como destaca Irene Patrícia Nohara (2024, p. 280), que os mecanismos e procedimentos internos das empresas sejam integrados à cultura organizacional, internalizados pela alta administração e acompanhados por monitoramento contínuo, sob pena de se converterem em peças decorativas para atendimento formal à lei. Tal observação evidencia que um dos maiores riscos da previsão normativa é o programa de “fachada”, caracterizado por estruturas documentais sem real aplicação na prática empresarial (Carvalho, 2022, p. 236-239).

Sob a ótica da Administração Pública, a efetividade também depende da capacidade estatal de fiscalização. Isabel Fonseca (2022, p. 61) aponta para o papel crucial que as entidades reguladoras desempenham na gestão das contratações públicas, atuando como agentes promotores de boa governança e defensores de princípios constitucionais como a transparência, concorrência, publicidade, igualdade e imparcialidade, buscando assegurar a probidade administrativa. A autora enfatiza que, para tanto, é necessário o fortalecimento das competências desses órgãos, inclusive com a possibilidade de ampliação dos poderes de auditoria, monitoramento contínuo e aplicação de sanções em casos de inobservância das diretrizes legais.

A experiência comparada reforça essa perspectiva. Em âmbito internacional, organismos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendam que os programas de integridade sejam acompanhados por indicadores objetivos de desempenho, auditorias independentes e canais de denúncia acessíveis, sob pena de se tornarem instrumentos inócuos (OCDE, 2022).

O modelo norte-americano do *Federal Sentencing Guidelines for Organizations* (FSGO) também estabelece parâmetros objetivos para avaliar a efetividade de programas de *compliance*, considerando fatores como envolvimento da alta administração, análise de riscos e treinamentos regulares (USSC, 2024).

No Brasil, entretanto, a capacidade estatal de fiscalização enfrenta limitações estruturais e operacionais. De um lado, há escassez de recursos humanos e tecnológicos especializados para auditar programas de integridade de maneira profunda. De outro, há necessidade de harmonizar competências entre diferentes órgãos de controle, como Tribunais de Contas, Controladorias e Ministérios Públicos, para evitar sobreposição de funções e lacunas na fiscalização. Conforme ressalta José Matias-Pereira (2010, p. 112), a governança pública eficaz requer mecanismos articulados e complementares de controle, buscando assegurar uma atuação coordenada entre os entes fiscalizadores.

Outro ponto relevante é a necessidade de se estabelecer critérios claros e padronizados para aferir a conformidade e efetividade dos programas. A ausência de parâmetros objetivos pode gerar insegurança jurídica e tratamento desigual entre empresas contratadas, abrindo espaço para discricionariedade excessiva. Nesse sentido, o Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, já fornece diretrizes relevantes ao elencar os elementos que compõem um programa de integridade (art. 57), como o comprometimento da alta direção, análise de riscos e monitoramento contínuo, critérios estes que podem e devem ser incorporados à avaliação no contexto da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, a fiscalização não pode se restringir à fase de habilitação ou à assinatura do contrato. É imprescindível que o acompanhamento seja contínuo, abrangendo a execução contratual e o encerramento da avença, o que implica integrar a verificação de programas de integridade aos mecanismos de gestão e controle previsto na lei, como plano de gestão de riscos (art. 11, parágrafo único, Lei nº 14.133/2021) e os sistemas informatizados de acompanhamento da execução (art. 174, Lei nº 14.133/2021). Essa abordagem está alinhada ao que tem defendido a doutrina, no sentido de que a integridade nas contratações deve ser concebida como processo, demandando vigilância constante e integração com as demais práticas de governança pública (Justen Filho, 2025, p. 436-437).

Por fim, a efetividade dos programas de integridade, também, está condicionada à existência de cultura institucional de integridade, tanto na Administração Pública quanto no setor privado, de forma a exigir investimentos em capacitação, treinamentos periódicos, incentivo à denúncia responsável e proteção efetiva aos denunciantes (*whistleblowers*⁴⁰), bem como políticas que desestimula a tolerância a desvios éticos. Sem um ambiente institucional propício, mesmo as melhores normas e ferramentas terão alcance limitado.

Assim, garantir a efetividade dos programas de integridade na Lei nº 14.133/2021 não é apenas uma questão de previsão legal, mas de implementação estratégica, fiscalização qualificada e integração sistêmica com os demais instrumentos de governança e controle. Trata-se de um esforço contínuo que requer compromisso político, capacidade técnica e uma abordagem colaborativa entre Estado, empresas e sociedade civil, a fim de transformar o *compliance* em um verdadeiro pilar da integridade pública.

6.3. *Compliance* como instrumento de conformidade e prevenção

O *compliance*, termo oriundo do verbo inglês *to comply*, que significa agir de acordo com regras, leis, regulamentos e normas internas, consolidou-se, no contexto das contratações públicas, como um instrumento de conformidade e prevenção de ilícitos (Carvalho, 2022, p. 214). Sua função primordial é assegurar que as organizações adotem comportamentos alinhados às exigências legais e aos padrões éticos, mitigando riscos de fraude, corrupção e outros desvios.

Segundo Aloísio Zimmer Júnior e Irene Nohara (2021, p. 315), o *compliance* tem um “escopo preventivo, sendo destinado a programar uma série de condutas aptas a provocarem a diminuição do risco a que se expõe a organização, sendo então a gestão de riscos um elemento central”. Os programas de *compliance* expressam o conceito de autorregulação supervisionada, aplicável a pessoas jurídicas concebidas como empresas, com o objetivo principal de prevenir a prática de ilícitos (Silveira, 2015, p. 113).

⁴⁰ “*Whistleblowing* é o termo, de origem norte-americana, com que, há longo tempo, é cunhada a actividade 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” (Brandão, 2020, p. 100).

No cenário internacional, a Diretiva de 2014 da União Europeia relativa à contratações públicas estabelece os programas de criminal compliance como elemento essencial para evitar a exclusão da licitação em caso de condenação da empresa licitante, permitindo, inclusive, que seja demonstrada sua confiabilidade, por meio da existência de um programa de criminal compliance adequado, a fim de implementar uma cultura empresarial de prevenção às condutas criminosas (Gómez-Jara Díez, 2017, p. 209-213).

No Brasil, a Lei nº 14.133/2021 incorporou expressamente a exigência de programas de integridade em contratações de grande vulto (art. 25, § 4º), e vinculou sua observância tanto à fase de habilitação quanto à atenuação de penalidades administrativas (art. 156, § 1º, V), promovendo um alinhamento normativo com a Lei Anticorrupção.

A lógica do *compliance* nas contratações públicas se respalda no princípio da prevenção, conforme também enfatizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2022) e pelo *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC, 2003), que recomenda a adoção de mecanismos capazes de identificar e mitigar riscos antes que se concretizem, evitando prejuízos ao erário e danos à reputação institucional. Nesse sentido, o *compliance* deve ser compreendido como parte de uma estratégia contínua de integridade, articulada com os demais elementos do sistema de governança pública.

No plano teórico, Marçal Justen Filho (2025, p. 436) aponta que a função preventiva do *compliance*, nos programas de integridade, se realiza mediante a criação de estruturas normativas e procedimentais voltadas a orientar condutas e monitorar seu cumprimento, ressaltando que a simples existência de códigos e políticas internas não garante resultados efetivos. É indispensável que haja integração com a cultura organizacional e comprometimento da alta administração, para que as regras se traduzam em práticas reais.

Todavia, a implementação do *compliance* no contexto brasileiro enfrenta riscos e limitações significativos. A formalização excessiva ou *compliance* de fachada é o primeiro risco, em que empresas elaboram manuais, códigos de ética e fluxos procedimentais apenas para atender requisitos licitatórios, sem internalizá-los em sua prática cotidiana. Segundo Victor Aguiar Carvalho (2022, p. 233-234), trata-se de um dos obstáculos mais relevantes para a efetividade das exigências da Lei nº 14.133/2021, especialmente em um ambiente em que a fiscalização estatal ainda carece de parâmetros

uniformes e capacidade técnica para avaliar a qualidade e a aplicação efetiva dos programas.

Outro limite se refere à assimetria de capacidades entre empresas de diferentes portes. Enquanto grandes corporações possuem recursos para estruturar departamentos de *compliance*, pequenas e médias empresas frequentemente carecem de expertise e orçamento para implementar sistemas firmes, o que pode levá-los a adotar modelos genéricos e pouco adaptados à sua realidade operacional. Tal situação levanta debates sobre a necessidade de proporcionalidade regulatória, adaptando requisitos de *compliance* ao porte e ao perfil de risco da empresa (*World Bank*, 2007, p. ii).

Há ainda a limitação relacionada à integração do *compliance* com o controle estatal. A existência de um programa interno, por mais estruturado que seja, não substitui a atuação dos órgãos de controle interno e externo. Pelo contrário, sua eficácia está condicionada à existência de mecanismos públicos de supervisão e avaliação, capazes de aferir não apenas a conformidade formal, mas também a aderência prática das medidas adotadas. Esse ponto é reforçado por Isabel Celeste Fonseca (2022, p. 63), ao destacar que “a melhoria da eficiência da Administração Pública, em particular se for combinada com maior transparência e boas práticas, poderão contribuir para a minimização de riscos relacionados com a corrupção”, ou seja, o combate à corrupção em contratações públicas requer a convergência entre instrumentos de autorregulação e políticas públicas de integridade, em um modelo colaborativo.

Ademais, o *compliance* opera dentro de um limite estrutural, ou seja, não é capaz de eliminar totalmente o riscos de ilícitos, pois se insere em um ambiente permeado por incentivos econômicos, políticos e comportamentais que podem estimular condutas ilícitas. Nesse sentido, organismos internacionais destacam que a efetividade dos programas de *compliance* deve ser aferida pela sua capacidade de mitigar riscos, reduzir a probabilidade e o impacto de irregularidades e, consequentemente, preservar a confiança nos contratos públicos (OECD, 2022).

Além das barreiras de implementação, existe ainda o desafio de se garantir que o *compliance* seja dinâmico e responsivo, adaptando-se a mudanças legislativas, tecnológicas e de mercado. Uma rigidez excessiva ou ausência de revisões periódicas também podem fragilizar o sistema, tornando-o obsoleto frente a novas formas de fraude ou corrupção. A integração com tecnologias de monitoramento, auditoria preditiva e

análise de dados, representa, portanto, um condutor de aprimoramento da função preventiva.

Dessa forma, o *compliance* nas contratações públicas, embora seja um instrumento indispensável de conformidade e prevenção, não é a única solução. Sua efetividade depende de um conjunto de fatores, como: (i) compromisso efetivo da alta administração; (ii) adequação ao porte e perfil de risco da empresa; (iii) integração com o sistema público de governança e controle; (iv) monitoramento contínuo e responsivo; e (v) fiscalização estatal qualificada. A ausência de qualquer desses elementos pode comprometer não apenas o alcance dos objetivos da Lei nº 14.133/2021, como também a confiança social na lisura das contratações públicas.

6.4 Lei anticorrupção, crimes licitatórios e a relação com a governança e integridade

A relação entre a administração pública e a iniciativa privada no âmbito das contratações públicas é frequentemente desafiada por riscos de práticas ilícitas, como corrupção e fraudes. Nesse cenário, o fortalecimento de mecanismos de controle e prevenção é indispensável para promover integridade, eficiência e confiança no setor público.

A previsão de adoção de tais medidas, como a implementação de programas de integridade na atual legislação não encontra correspondência direta na Lei nº 8.666/1993, que disciplinava as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Contudo, no que se refere à aplicação de sanções, há conexão com o artigo 7º, inciso VIII⁴¹, da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que trata da responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

⁴¹ 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;

A promoção das melhores práticas na contratação pública está diretamente relacionada à adoção de Códigos de Conduta, os quais orientam comportamentos éticos e responsáveis, em consonância com políticas internacionais de combate à corrupção, como as defendidas por organismos globais, a exemplo da *International Transparency, the global coalition against corruption*, e, no contexto dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), com as medidas previstas no “Guião das boas práticas para a prevenção da corrupção na Administração Pública”, elaborado pelos auditores públicos dos Organismos Estratégicos de Controle Interno da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OECI-OCLP), que propõe a consolidação de práticas preventivas e de integridade voltadas ao fortalecimento da governança e à transparência no setor público (Fonseca, 2022, p. 63-64).

A integração sistêmica entre a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), os crimes licitatórios previstos na Lei nº 14.133/2021 e as práticas de governança e integridade evidencia a construção de um sistema normativo articulado, cujo objetivo consiste em prevenir, detectar e sancionar condutas lesivas à Administração Pública. Esse sistema abrange mecanismos administrativos, civis e penais, promovendo uma abordagem integrada de combate à corrupção e de fortalecimento da gestão pública.

A Lei Anticorrupção estabeleceu um marco relevante no país ao prever a responsabilidade objetiva administrativa e civil da pessoa jurídica pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira (art. 2º). Essa característica rompe com o modelo tradicional de responsabilização subjetiva, exigindo que as empresas adotem mecanismos efetivos de *compliance* e integridade para prevenir ilícitos. A legislação trouxe incentivos, ao considerar a existência e aplicação de programas de integridade como fator atenuante na dosimetria das sanções (art. 7º, VIII), aspecto que dialoga diretamente com as previsões da Lei nº 14.133/2021 sobre governança nas contratações públicas.

Já a Lei nº 14.133/2021, além de disciplinar o regime geral de licitações e contratos administrativos, tipificou condutas ilícitas específicas, apresentando alterações no Código Penal, ao acrescentar o Capítulo II-B, que trata dos crimes em licitações e contratos administrativos. Tais dispositivos, antes previstos na antiga Lei nº 8.666/1993, foram incorporados ao Código Penal (arts. 337-E a 337-P), com penas mais severas que no regime anterior, no intuito de “assegurar a correção, legalidade e moralidade na realização de cada um e de todos os atos do procedimento licitatório, observando

rigorosamente a regra do respeito ao bem público”, como bem destacado por Cezar Bitencourt (2024, p. 151).

Os delitos previstos consistem contratação direta ilegal (art. 337-E), frustração do caráter competitivo de licitação (art. 337-F), patrocínio de contratação indevida (art. 337-G), modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (art. 337-H), perturbação de processo licitatório (art.337-I), violação de sigilo em licitação (art. 337-J), afastamento de licitante (art. 337-K), fraude em licitação ou contrato (art. 337-L), contratação inidônea (art. 337-M), impedimento indevido (art. 337-N), omissão grave de dado ou de informação por projetista (arts.337-O). Essas tipificações buscam coibir comportamentos que atentam contra a competitividade, a isonomia e a probidade no processo licitatório, assegurando que as contratações públicas cumpram sua função social e econômica.

O bem jurídico aqui tutelado tem um caráter supraindividual, pertencente a uma titularidade difusa que, segundo Guilherme Lopes Felício (2023, p. 56-57), “são interesses-massa, essenciais a cada indivíduo, dentro do contexto social, envolvendo, portanto, as relações sociais dentro do sistema que constituem a ordem social e o bom funcionamento do sistema”, e, por serem bens que “estão expostos à ataques cujos danos são extensos e podem ser irreversíveis, a tutela penal para ser efetiva, nesses casos, deve ser distinta daquela diante de bens individuais”.

A integração entre essas normas reforça a lógica da governança pública, que exige, além da observância de regras formais, a criação de ambientes institucionais íntegros e transparentes. Conforme observa Irene Patrícia Nohara (2024, p. 130-131), a efetividade da governança no setor público pressupõe a articulação entre políticas preventivas e mecanismos sancionatórios, de modo que a integridade institucional não se restrinja a um discurso, mas se concretize na prática cotidiana das contratações.

No âmbito internacional, a importância dessa articulação é reafirmada pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 5.687/2006. A convenção estabelece que os Estados signatários devem adotar medidas de prevenção (como códigos de conduta, integridade e transparência nos contratos públicos) e de repressão (tipificação penal e responsabilização de pessoas jurídicas). A convergência entre prevenção e repressão é vista como essencial para reduzir a corrupção sistêmica e fortalecer a confiança da sociedade nos processos de contratação pública.

A internalização dessas diretrizes internacionais não apenas fortaleceu o arcabouço jurídico brasileiro, mas também impulsionou uma cultura normativa orientada à responsabilização e à prevenção de ilícitos nas contratações públicas. Essa crescente atenção à criminalização de condutas associadas às contratações públicas, como corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro e organização criminosa, reflete a busca por um modelo mais robusto de regulação e fiscalização. E ainda assim, persistem muitos desafios, desde a estruturação eficaz de programas de compliance até a fiscalização e avaliação de sua efetividade em diferentes cenários.

Entretanto, como aponta Victor Aguiar Carvalho (2022, p. 233-236), a aplicação dessas normas enfrenta desafios estruturais, como a baixa capacidade de fiscalização contínua, a insuficiência de recursos humanos especializados e a complexidade técnica para aferir a efetividade dos programas de integridade apresentados pelas empresas. Esse cenário pode resultar na inadequada aplicação da lei, quando ilícitos deixam de ser sancionados por deficiência investigativa, ou pela aplicação meramente formal, em que a análise dos programas de *compliance* se limita à verificação documental, sem avaliar sua efetividade prática.

Nesse sentido, a governança e a integridade atuam como filtros preventivos que reduzem a ocorrência de ilícitos antes que se torne necessária a intervenção repressiva. No entanto, quando tais mecanismos falham, o arcabouço sancionatório, tanto o administrativo e civil da Lei nº 12.846/2013 quanto o penal da Lei nº 14.133/2021, deve funcionar como mecanismo inibitório eficaz. A combinação entre prevenção e repressão é fundamental para construir um ambiente de negócios previsível, ético e competitivo, especialmente no âmbito das relações contratuais com o setor público.

Outro aspecto relevante é que a Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 25, § 4º, a obrigatoriedade de programas de integridade para contratações de grande vulto, criando um ponto de contato direto com a Lei Anticorrupção. Ao exigir tais programas previamente, a legislação busca reduzir o risco de ocorrência dos crimes nas licitações, tipificados no Código Penal, sendo um exemplo claro da função *ex ante* da governança contratual, em contraste com a função *ex post* das sanções administrativas e penais.

Todavia, a simples coexistência desses instrumentos normativos não garante sua efetividade, sendo necessário que haja uma integração operacional entre órgãos de controle interno e externo, como Controladorias, Tribunais de Contas e Ministério Público, para que as informações sobre descumprimentos contratuais e fraudes sejam compartilhadas de forma célere e eficaz. Essa coordenação interinstitucional é apontada pela OECD (2022) como um dos principais fatores para aumentar a efetividade na aplicação das medidas anticorrupção nas contratações públicas.

Por fim, a relação entre Lei Anticorrupção, delitos em licitações e práticas de governança e integridade configura um tripé normativo que pode fortalecer o sistema de contratação pública, desde a prevenção até a responsabilização. Entretanto, sua plena funcionalidade depende de desenho normativo claro e coerente, capacidade estatal de fiscalização e execução, cultura organizacional voltada à ética e à conformidade, bem como de integração tecnológica que permita o monitoramento contínuo das contratações. Sem elementos como estes, corre-se o risco de que o sistema se limite a um arcabouço formal, sem efetiva transformação da realidade contratual.

Dessa forma, o exame da integridade, do *compliance* e do combate à corrupção nas contratações pública à luz da Lei nº 14.133/2021 e da Lei nº 12.846/2013 evidencia que o legislador buscou estruturar um sistema normativo coerente, pautado na convergência entre prevenção, controle e responsabilização, ancorando-se na compreensão de que a governança pública, para ser efetiva, não pode se restringir à formalidade procedimental, devendo promover ambientes institucionais em que a transparência, a ética e a eficiência sejam valores incorporados à cultura organizacional.

Ao estabelecer a obrigatoriedade de programas de integridade para contratações de grande vulto, a Lei nº 14.133/2021 introduz um mecanismo preventivo que, se adequadamente implementado, pode reduzir substancialmente a ocorrência de fraudes e demais ilícitos, alinhando-se com o escopo da Lei Anticorrupção. Nesse contexto, a exigência de *compliance* deixa de ser um mero requisito formal para se consolidar como instrumento estratégico de gestão de riscos e fortalecimento da confiança entre Administração Pública e setor privado.

Todavia, a eficácia desse arcabouço jurídico enfrenta desafios significativos, como a capacidade estatal de fiscalização, a assimetria de recursos entre entes federativos, a resistência cultural à adoção de mecanismos de integridade e a possibilidade de programas de *compliance* de fachada, elaborados apenas para atender a exigências normativas. Tais obstáculos indicam que o combate à corrupção nas contratações exige muito além de normas e sanções, mas também coordenação entre instituições, capacitação técnica, uso de tecnologias e compromisso político com a integridade.

Esse diálogo entre governança pública, integridade empresarial e responsabilização administrativa, civil e penal aponta para um modelo de contratação pública mais moderno e responsivo, em que prevenção e repressão se complementam. Todavia, a transformação pretendida dependerá da consolidação de uma cultura de integridade capaz de perpassar todas as etapas do ciclo contratual, desde o planejamento até a execução e fiscalização, garantindo-se que o sistema normativo vigente não se converta em mera retórica, mas em prática efetiva de boa administração e de fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

7 CONCLUSÃO

A pesquisa conclui que a governança pública e a responsabilidade empresarial podem ser articuladas de forma efetiva nas contratações administrativas quando a Administração Pública incorpora mecanismos de planejamento, gestão de riscos e integridade como requisitos estruturantes do processo licitatório, e as empresas contratadas assumem, por sua vez, compromissos de *compliance* e sustentabilidade que traduzir a função social da atividade empresarial.

Essa interação equilibrada permite que a busca pela eficiência e pela economicidade não se oponha aos valores da ética e da transparência, mas os complemente, assegurando contratações mais íntegras, competitivas e orientadas ao interesse público.

Tal articulação materializa, na prática, o objetivo central desta pesquisa, que consiste demonstrar como a Lei nº 14.133/2021 inaugura um modelo de governança capaz de harmonizar as exigências da boa administração pública com os princípios do Direito Empresarial contemporâneo, fundados na responsabilidade corporativa, na sustentabilidade e na integridade.

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu demonstrar que a vigente Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) constitui não apenas um novo marco normativo em matéria de contratações públicas, mas sobretudo uma mudança paradigmática na cultura administrativa do Estado brasileiro. O diploma legal reposiciona o foco das contratações, deslocando a ênfase do controle meramente formal e procedimental para um modelo de governança pública orientada a resultados, integridade e eficiência, em consonância com os princípios constitucionais e com as tendências globais de boa administração.

Ao longo da pesquisa, verificou-se que a incorporação expressa de mecanismos de governança, gestão de riscos, integridade e *compliance* ao regime jurídico das contratações públicas representa a consolidação de um movimento de transformação institucional que vinha se delineando desde a Reforma Administrativa da década de 1990 e que encontra, na Lei 14.133/2021, sua formulação mais abrangente. Trata-se de um modelo que ultrapassa o formalismo procedimental, enfatizando a *accountability*, a transparência e a responsabilidade social como princípios estruturantes da atuação

administrativa.

A investigação confirmou a hipótese de que as contratações públicas contemporâneas assumem função regulatória e que impulsionam comportamentos éticos e responsáveis, aproximando-se dos mecanismos de autorregulação empresarial próprios do Direito Empresarial moderno. Essa aproximação não é apenas conceitual, mas também operacional, ao exigir que empresas públicas e privadas adotem práticas de governança, integridade e transparência, a Lei nº 14.133/2021 estabelece um regime híbrido de responsabilização, no que a eficiência contratual depende da cooperação entre os sistemas de controle público e de *compliance* corporativo. Essa convergência amplia o papel do Direito Empresarial como instrumento de concretização de valores públicos, promovendo uma cultura de corresponsabilidade entre o Estado e o mercado.

A governança pública, nesse sentido, revela-se como interface entre o Direito Administrativo e o Direito Empresarial, expressando a transição para um paradigma de governança integrada, no qual o Estado e o setor privado compartilham responsabilidades pela conformidade e pela promoção de resultados públicos sustentáveis.

A abordagem da governança pública e corporativa evidenciou que ambas convergem na busca por efetividade, legitimidade e confiança social, ainda que se fundem em lógicas distintas. Enquanto a governança corporativa estrutura-se pela proteção dos interesses dos *stakeholders* e pela maximização do valor sustentável das organizações, a governança pública orienta-se à realização do interesse público e à concretização dos direitos fundamentais. Contudo, o diálogo entre esses dois modelos torna-se cada vez mais necessários, especialmente no campo das contratações públicas, em que a interdependência entre a Administração e iniciativa privada exige padrões éticos e gerenciais compartilhados.

O exame do controle das contratações públicas demonstrou que os órgãos de fiscalização e auditoria, em especial os Tribunais de Contas e as Controladorias, exercem papel estratégico na consolidação da governança, ao promoverem uma atuação preventiva, pedagógica e orientadora, sem abdicar de sua função sancionatória. O uso de tecnologias de informação, inteligência artificial e análise preditiva surge como ferramenta de aprimoramento do controle e de fortalecimento da transparência, elevando o grau de eficiência e confiabilidade da gestão pública.

Da mesma forma, o estudo sobre integridade e *compliance* permitiu constatar que o fortalecimento de uma cultura institucional ética não depende apenas de normas jurídicas, mas de práticas organizacionais e valores incorporados à gestão. Os programas de integridade previstos na Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) configuram-se como instrumentos essenciais de mitigação de riscos e de prevenção de ilícitos, desde que implementados de forma documental, sem comprometimento da alta administração e sem mecanismos de avaliação contínua, reduz o *compliance* a um requisito meramente protocolar destituído de eficácia transformadora.

O diálogo entre as normas nacionais e as diretrizes internacionais, como as Convenções da ONU e da OCDE sobre integridade e combate à corrupção, reforça o compromisso do Estado brasileiro com a construção de um ambiente de negócios ético, competitivo e transparente. Esse alinhamento internacional não se limita à adoção de boas práticas, implica, sobretudo, a internalização de um modelo de governança global, em que a integridade, a transparência e a sustentabilidade constituem parâmetros de legitimidade para a ação administrativa e empresarial.

O estudo revelou, ainda, que a integração entre instrumentos de *soft law* (Agenda 2030 e ESG) e contratações públicas reflete o amadurecimento do papel do Estado enquanto promotor de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Ao incorporar critérios ambientais, sociais e de governança na gestão contratual, o poder público atua não apenas como executor de políticas, mas como promotor de valores institucionais de sustentabilidade e responsabilidade social, em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU.

No campo teórico e metodológico, a pesquisa confirmou a pertinência de adotar uma perspectiva regulatória e estrutural do Direito Empresarial para compreender o novo regime de contratações públicas, evidenciando que o controle, a integridade e a governança são categorias jurídicas que transcendem fronteiras disciplinares.

Assim, o estudo contribui para o fortalecimento do diálogo entre o Direito Administrativos e o Direito Empresarial regulatório, ao propor que a governança pública seja compreendida como instrumento de regulação da atividade econômica e de fomento de condutas empresariais responsáveis.

Do ponto de vista empírico, observou-se que a efetividade dos mecanismos de governança e integridade depende de fatores que ultrapassem a dimensão normativa, ou seja, requerem capacidade institucional, coordenação e maturidade cultural. A ausência de parâmetros uniformes de avaliação, a escassez de recursos técnicos e a resistência à mudança organizacional constituem obstáculos que ainda comprometem a plena realização dos objetivos traçados pela Lei nº 14.133/2021.

Apesar dessas limitações, o cenário é promissor. A consolidação de um sistema de governança pública e integridade nas contratações representa um avanço substantivo no caminho da modernização administrativa e da transparência estatal. As contratações públicas passam a ser compreendidas como instrumentos de concretização do Estado Democrático de Direito, não apenas pela observância de princípios constitucionais, mas pela criação de condições materiais para a construção de uma administração pública ética, participativa e orientada ao interesse público.

Deste modo, a pesquisa conclui que a vigente Lei de Licitações e Contratos inaugura uma nova racionalidade na gestão pública, baseada na integração entre governança, integridade, responsabilidade empresarial e sustentabilidade. Esse modelo, se plenamente implementado, tem potencial para redefinir a relação entre Estado e mercado, consolidando um ambiente institucional mais transparente, eficiente e comprometido com o alcance de resultados benéficos à sociedade.

Ao estabelecer essa ponte entre governança pública e governança corporativa, o novo regime de contratações contribui para redefinir o papel da empresa no espaço público, superando a visão meramente instrumental da atividade econômica. A governança, enquanto categoria jurídica transversal, transforma-se em linguagem comum entre o Direito Administrativo e o Direito Empresarial, permitindo que ambos se complementem e interajam de forma construtiva na construção de um ambiente regulatório mais previsível, ético e sustentável. Esse diálogo entre os sistemas jurídicos administrativo e empresarial constitui, portanto, o núcleo teórico e prático do modelo proposto pela Lei nº 14.133/2021.

Por fim, reconhece-se que o desafio futuro reside em transformar a governança em prática institucional permanente, sustentada por políticas de integridade efetivas, sistemas de controle inteligentes e uma cultura organizacional orientada por valores éticos e democráticos. Somente assim será possível concretizar a promessa de um Estado regulador e contratante capaz de promover o desenvolvimento sustentável, fortalecer a confiança social e reafirmar o compromisso da Administração Pública brasileira com a boa governança e com a integridade como fundamentos de legitimidade do Poder Público e da economia contemporânea.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças*. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (coord.). **Governança, compliance e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ANDRADE, Marcilene dos Santos. Atuação da advocacia pública à luz da nova lei de licitações e contratos administrativos. In: **Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo**. vol. 10. n. 1. São Paulo: CMSP, 2023. p. 163-187. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2025/04/revista_da_procuradoria_2023.pdf. Acesso em: 06 ago. 2025.

ANDRADE, Marcilene dos Santos. Desafios atuais das Câmaras Municipais na aplicação da nova Lei de Licitações (Lei no 14.133/2021). In: **SLC – Solução em Licitações e Contratos**. Seção Entrevista com a Mestre. n. 91, p. 25-32. São Paulo: SGP, outubro/2025.

ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de. **A intervenção penal nas licitações**. Orientador: Antônio Carlos Da Ponte. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/5904/1/Glaucio%20Roberto%20Brittes%20de%20Araujo.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ISO 37301, de 12 de junho de 2024**. Sistema de gestão de compliance - requisitos para orientações de uso. Rio de Janeiro: ABNT, 2024. Disponível em: <https://www.normas.com.br/produto/normas-brasileiras-e-mercosul/pesquisar/37301>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Direito penal das licitações**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. E-book. ISBN 9786555597783. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597783/>. Acesso em: 01 dez. 2024.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte especial**. v.6. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

BOEHM, Camila. **Auditoria encontra ossadas expostas por escavações em cemitérios de SP**. Agência Brasil, São Paulo, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-11/auditoria-encontra-ossadas-expostas-por-escavacoes-em-cemiterios-de-sp>. Acesso em: 24 set. 2025.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir; FERRER, Catharina Martinez Heinrich. *Stakeholders e governança corporativa nas empresas estatais*. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ - RFD**, [S. l.], n. 41, p. 1–15, 2022. DOI: 10.12957/rfd.2022.43719.

Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/43719>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRANDÃO, Nuno. O *whistleblowing* no ordenamento jurídico português. In: **Revista do Ministério Público**. ano 41. n. 161. Lisboa: MP, jan./mar. 2020. p. 99-113.

Disponível em: <https://apps.uc.pt/mypage/files/nbrandao/2034>. Acesso em: 09 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 26 jan 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Convenção da ONU**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-onu>. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais**. Brasília, DF: CGU, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde>. Acesso em: 21 set 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Governança**. Brasília, DF: CGU, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/governanca>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 08 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **O mercado de compras governamentais (2006-2017): mensuração e análise**. Brasília: Ipea, 2019a. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0e8fcb46-64ec-4d26-ba99-29a70492e3d4/content>. Acesso em: 24 jul. 2025

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração

pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 03 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 26 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613compilado.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Guia de combate a cartéis em licitação**. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), 2019b. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao-versao-final-1.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Guia para programas de compliance**. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), 2016a. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Brasília: MTFC, 2016c. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Planejamento orientado à Agenda 2030**. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/planejamento-orientado-a-agenda-2030.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria Geral da União-CGU. **Instrução normativa nº 01**, de 10 de maio de 2016b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

BRASIL. Ministério Público da União. Auditoria Interna. **Cartilha ESG e a gestão pública: uma visão geral**. Audin-MPU: Brasília, 2023. Disponível em: <https://auditoria.mpu.mp.br/documentos-audin-mpu/manuais-e-cartilhas/cartilha-da-audin-mpu/cartilha-esg-e-a-gestao-publica-uma-visao-geral/cartilha-esg-assinada.pdf>. Acesso em: 26 jan 2024.

BRASIL. **Portaria nº 782, de 19 de abril de 2022**. Institui o Prêmio de Boas Práticas em Integridade Pública. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 20/04/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/governanca>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Relatório nacional voluntário**. Brasília: Presidência da República, 2024d. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/RNV_Brasil/portugues/copy_of_RNVatualizadoset24reduzidoembytes.pdf. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.196/SP**. Partes: Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Câmara Municipal de São Paulo e Prefeito do Município de São Paulo. Relator: Min. Flávio Dino. Julgamento: 24 nov. 2024. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/11/24104413/ADPF-1196-assinado.pdf>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **STF determina teto para valores de serviços funerários no Município de São Paulo**. Notícias. Brasília: Agência Brasil, 24 nov. 2024e. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-determina-teto-para-valores-de-servicos-funerarios-no-municipio-de-sao-paulo>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União 2023-2028**. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/39/97/2B/EE/C8B409102FB47CF8E18818A8/00_Plan_Estrategico_TCU_2023-2028.pdf. Acesso em: 09 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no Tribunal de Contas da União**. Notícias. Brasília: Secom, 22 fev. 2024g. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tribunal-de-contas-da-uniao>. Acesso em: 09 out. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; SCHURGELIES, Vinícius. *Accountability* nos atos da Administração Pública Federal Brasileira. **Revista Pretexto**, v. 19, n. 4, p. 46-62, out/dez-2018. Disponível em: https://revista.fumec.br/index.php/pretexto/article/view/5715/artigo_3_4_2018.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

CARNEIRO, Laura Elizandra Machado; ANDRADE, Marcilene dos Santos. A promoção da igualdade de gênero e do empoderamento feminino no âmbito das licitações públicas sob a ótica da Agenda 2030 da ONU. *In*: PAULA, Maximilia de; FARIA, Josiane Petry; PADILHA, Leticia Marques. **Elas na Advocacia V**. vol. II. Porto Alegre: OAB/RS, 2025. p. 101-114. *E-book*. ISBN 978-65-88371-41-1. Disponível em: <https://esars.org.br/ebooks/100>. Acesso em: 14 ago. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 39. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025.

CARVALHO, Victor Aguiar. **Corrupção empresarial e administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord); GUIMARÃES, Edgar (*et al.*). **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. Tradução: Fábio Morosini (coord.); Bruno Migowski; Isadora Postal Telli; Luíza Leão Soares Pereira; Leticia Mariano Zenevich; Mariana Machado da Silveira Bom; Nathália Damico Gastmann; Rafaela Nicolazzi da Silva. São Paulo, Direito GV, 2013. [livro eletrônico]. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/963518b6-c0ab-4cf7-acc1-a5aa2b2f84ea/content>. Acesso em: 24 set. 2025.

FELÍCIO, Guilherme Lopes. **Criminal compliance: mecanismo de proteção contra a criminalidade econômica**. 2 ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2023.

FERNANDES, Felipe; PENNA, Rodolfo. **Lei de licitações e contratos para a Advocacia Pública**. 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo, JusPodvm, 2025.

FERREIRA, Regina Cardoso; MARQUETO, Marcos Eduardo; SANTOS, Gecimar Evangelista dos. Governança pública: práticas e perspectivas. *In*: RAMALHO, Dimas Eduardo (org.). **Governança corporativa, gestão de riscos e compliance: temas contemporâneos**. São Paulo: Dialética, 2023.

FERREIRA, Daniel. Quem são os *stakeholders* da Administração Pública e por que envolvê-los no ESG. *In*: RODRIGUES, Caroline; PIRONTI, Rodrigo (coord.). **ESG na Administração Pública: Estudos dirigidos**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. ESG (ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND CORPORATE GOVERNANCE): A PUBLICIDADE ENGANOSA E A PUBLICIDADE ABUSIVA EM FACE DO DIREITO EMPRESARIAL AMBIENTAL

BRASILEIRO. **Revista Direitos Culturais**, v. 17, n. 41, p. 207-223, 3 maio 2022. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/714>. Acesso em: 15 mai. 2025.

FONSECA, Isabel Celeste M. (coord.) **Cidades inteligentes e direito, governação digital e direitos: desafios futuros globais**. 2. ed. Coimbra: Gestlegal, 2023.

FONSECA, Isabel Celeste M. **Direito da contratação pública: estudos reunidos**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2022.

FONSECA, Isabel Celeste. **Cidades inteligentes e direito, governação digital e direitos: estudos**. Coimbra: Almedina, 2023.

GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. *Autorregulación y responsabilidad penal de las personas jurídicas*. Peru: Ara Editores, 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 21. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

IGARASHI, Renato Takashi. A governança nas contratações públicas e a estrutura administrativa do Poder Legislativo. *In: Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo*. vol. 11. n. 1. São Paulo: CMSP, 2024. p. 151-169. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/institucional/procuradoria/revista-procuradoria/revista-da-procuradoria-v-11/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código de melhores práticas de governança corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24640/2023_Código%20das%20Melhores%20Práticas%20de%20Governança%20Corporativa_6a%20Edição.pdf. Acesso em: 08 out. 2025.

JUBILUT, Liliana Lira; *et. al.* Dos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS): a agenda 2030 e os direitos humanos e vulnerabilidades. *In: JUBILUT, Liliana Lira et. al. Direitos humanos e vulnerabilidade e a agenda 2030*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. 3. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

LIMA, Edcarlos Alves. **Inovações e contratações públicas inteligentes**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MACIEL, José Fabio Rodrigues; PENHA, Thaluana Alves da. Práticas ESG e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. *In*: TUMA, Eduardo (coord.). **Função social, competência, ESG e governança: estudos de casos a partir do TCM-SP de acordo com a Lei n.14.133, de 2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Públicos)**. São Paulo: Almedina, 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista APGS: administração pública e gestão social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-133, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 05 fev. 2024.

MENDONÇA, André Luiz; VEIGA, Victor Godoy; MENDES, Marcelo Doval. **O Prefeito do século XXI: liderando para uma gestão de resultados**. São Paulo: Iter, 2025.

MENEZES, Ana Paula Veras Carvalho. **Inteligência artificial para a identificação de indícios de fraude e corrupção em compras públicas no TCU**. Orientador: Caio Cordeiro de Resende. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola de Gestão, Economia e Negócios (EGEN). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília-DF, 2021. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4176/1/DISSERTACAO_ANA%20PAULA%20VERAS%20CARVALHO%20MENEZES_MESTRADO%20EM%20ADMINISTRAÇÃO%20PÚBLICA_2022.pdf. Acesso em: 30 nov. 2024.

MESSA, Ana Flávia. Transparência na gestão pública. *In*: FONSECA, Isabel Celeste M. **Estudos de E. Governança, Transparência e Proteção de Dados**. Coimbra: Almedina, 2021.

MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César. **Decisões conscientes, empresas resilientes: como tornar o mundo dos negócios mais ético com ações efetivas**. São Paulo: SGP, 2022.

NARDONE, José Paulo. **As práticas ESG e a gestão pública**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 15/01/2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/praticas-esg-e-gestao-publica>. Acesso em: 26 jan. 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Nova lei de licitações e contratos comparada**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

ODS-BRASIL. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em: 05 fev. 2024.

OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. **Direito penal para fins regulatórios - a necessária revisão dos institutos penais clássicos**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fevereiro/2017 (Texto para Discussão nº 224). Disponível

em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528674/TD224.pdf>. Acesso em 30 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Brasília: Nações Unidas Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 07 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Manual de integridade pública da OCDE**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/db62f5a7-pt.pdf. Acesso em: 08 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Perspectivas de anticorrupción e integridad**. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2024/03/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024_6e7ad8ce/d1153060-es.pdf. Acesso em: 08 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/20291746-f543-4a91-ab63-d7cfbe180a06.pdf>. Acesso em: 08 out. 2025.

PACTO GLOBAL. Rede Brasil. **ESG**. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/esg/>. Acesso em: 05 fev. 2024.

PALMA, Felipe. **Denúncias em torno dos serviços funerários prestados pelas concessionárias são apresentadas em Audiência Pública**. CMSP, São Paulo, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/denuncias-em-torno-dos-servicos-funerarios-prestados-pelas-concessionarias-sao-apresentadas-em-audiencia-publica/>. Acesso em: 24 set. 2025.

PEREIRA, Ana Flávia Azevedo; CARVALHO, André Castr; GIRON, Vinícius de Freitas. **Cultura organizacional em compliance: implantação, gestão, monitoramento e revisão de programas de compliance**. Coleção *Compliance*. v. X. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito econômico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

PIRONTI, Rodrigo; ZILIOOTTO, Mirela Miró. **Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

PONÇONI, Maykel. **Compliance na administração pública direta**. Coleção *Compliance*. v. VIII. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

RAMALHO, Dimas Eduardo (org.). **Governança corporativa, gestão de riscos e compliance: temas contemporâneos**. São Paulo: Dialética, 2023.

RAMPINI, Gabriel Henrique Silva. **Impacto da gestão de riscos nos resultados das organizações**. [recurso eletrônico]. Curitiba: Appris, 2023.

REI, Fernando Cardoso Fernandes. **A peculiar dinâmica do direito internacional do meio ambiente**. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando Cardoso Fernandes. (org.) *Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2006.

SACHS, Jeffrey David. *The age of sustainable development*. New York: Columbia University Press, 2015, XVII.

SANTOS, Hugo Luz dos. **Processo penal na era compliance**. Lisboa: AAFDL, 2022.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Licitação e contratação pública: de acordo com a Lei nº 14.133/21**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SÃO PAULO (Cidade). **Decreto nº 61.989, de 18 de novembro de 2022**. Dispõe sobre a transição da gestão, regulação e fiscalização dos contratos cujo objeto, envolve a gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos 22 (vinte e dois) cemitérios e crematórios públicos e da prestação de serviços funerários no Município de São Paulo; bem como dispõe sobre operacionalização da extinção do Serviço Funerário do Município de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61989-de-18-de-novembro-de-2022>. Acesso em: 24 set. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Prefeitura de São Paulo. **No segundo ano de concessão, Prefeitura reestrutura cemitérios, reduz valor do funeral social em 25% e mantém 156 para informações e denúncias**. Notícia na Íntegra, 25 mar. 2025c. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/no-segundo-ano-de-concess%C3%A3o-prefeitura-reestrutura-cemit%C3%A9rios-reduz-valor-do-funeral-social-em-25-e-mant%C3%A9m-156-para-informa%C3%A7%C3%B5es-e-den%C3%BAncias>. Acesso em: 8 out. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). **TCMSP cobra melhorias urgentes nos cemitérios diante da proximidade do Dia dos Pais**. Notícias. São Paulo: TCMSP, 23 jul. 2025a. Disponível em: <https://lgpd.tcm.sp.gov.br/Pagina/79729>. Acesso em: 8 out. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). **Auditoria do TCMSP identifica falhas na segurança dos cemitérios e falta de transparência nos serviços de gratuidade**. Notícias. São Paulo: TCMSP, 19 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/60141>. Acesso em: 24 set. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). **Instrução nº 02, de 18 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o sistema informatizado para controle e gerenciamento do cumprimento das determinações e recomendações, a ser observada pelos jurisdicionados e pelas áreas deste Tribunal, nos procedimentos par operação e manutenção do sistema. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-tribunal-de-contas-do-municipio-tcm-2-de-18-de-novembro-de-2020>. Acesso em: 09 out. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). **Pleno do TCMSP aprova envio de ofícios ao STF e Prefeitura sobre problemas nos cemitérios.** São Paulo, 19 mar. 2025b. Disponível em: <https://observatorio.tcm.sp.gov.br/Pagina/76880>. Acesso em: 08 out. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). **Processo TC/016845/2021.** Votação unânime. Relator: Conselheiro João Antônio. Julgamento: 05/02/2025. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/AcordaoItem/Documento/TC0168452021>. Acesso em: 16 set. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). **Resolução nº 05, de 24 de novembro de 2014.** Dispõe sobre a criação do Sistema DIÁLOGO, aprova a Instrução nº 01/2014 e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-tribunal-de-contas-do-municipio-tcm-5-de-24-de-novembro-de-2014>. Acesso em: 09 out. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). **Resolução nº 18, de 18 de novembro de 2020.** Dispõe sobre a ampliação das funcionalidades do Sistema DIÁLOGO, aprovado pela Resolução nº 05/2014, revoga a Instrução nº 01/2014 e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-tribunal-de-contas-do-municipio-tcm-18-de-26-de-novembro-de-2020>. Acesso em: 09 out. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). **Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo (AUDESP).** Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-auditoria-eletronica-estado-sao-paulo>. Acesso em: 9 out. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). **COMUNICADO SDG Nº 31/2021.** Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/nova-lei-licitacoes>. Acesso em: 15 out. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). **Painel de Obras.** São Paulo: TCESP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/paineldeobras>. Acesso em: 9 out. 2025.

SARAI, Leandro. **Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos:** lei 14133/21 comentada por advogados públicos. 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodvm, 2025.

SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica:** construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Orientador: Sérgio Salomão Shecaira. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **Compliance nas contratações públicas**: atualizado conforme a Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) e a ISO 37301:2021. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SHAW, Malcon. **International law**. 6. ed. Cambridge CB2 8RU, UK: Cambridge University Press the Edinburgh Building, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Licitação e contratos administrativos**: anotações aos artigos da Lei 14.133, de 1º.4.2021. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2025.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502622098. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502622098/>. Acesso em: 01 dez. 2024.

SOARES, Guido Fernandes da Silva. **Direito internacional do meio ambiente**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SPIJKERS, Otto. **Intergenerational Equity and the Sustainable Development Goals**. Sustainability. 2018.10(11):3836. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su10113836>. Acesso em: 05 fev. 2024.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**. [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 8 out. 2025.

TEODORO, Rita de Kassia de França; ANDRADE, Marcilene dos Santos. A importância da Advocacia Pública no Poder Legislativo na implementação dos objetivos do desenvolvimento sustentável - o Parlamento e o ODS 16. In: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia Pública e defesa da humanidade**. Coleção OAB SP. São Paulo: Tirant lo Blach Brasil, 2024.

TEODORO, Rita de Kassia de França. **Gestão de dados para cidades inteligentes**: autonomia municipal, governança e inovação urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

TEODORO, Rita de Kassia de França; REI, Fernando Fernandes Cardozo; GARCEZ, Gabriela Soldano. Instrumentalização da equidade intergeracional nas agendas globais de sustentabilidade. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. e-ISSN: 2526-0219. XXIX Congresso Nacional. v. 8. n. 2. p. 41–62. Jul/Dez. 2022. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/9216/pdf>. Acesso em: 05 fev. 2024.

TUMA, Eduardo. Desestatização no âmbito das cidades inteligentes - a questão semafórica na cidade de São Paulo. In: TUMA, Eduardo (coord.). **Práticas ESG e Promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** - a atuação do TCMSP. São Paulo: Max Limonad, 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em: 09 out. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. UNODC, 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 09 out. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção: campanha zero corrupção 100% desenvolvimento**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/Convencao_da_Corruptcao_PT.pdf. Acesso em: 09 out. 2025.

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION (USSC). **Guidelines Manual 2024**. Disponível em: <https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2024/GLMFull.pdf>. Acesso em: 09 out. 2025.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Ética en las Administraciones Públicas: de los principios al marco institucional*. **Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas**, Vasco, n. 9, p. 8-17, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5292461&orden=0&info=link>. Acesso em: 23 set. 2025.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Ética postconvencional e instituciones en el servicio público*. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, Madrid, n. 117, p. 109-140, 2024. Disponível em: <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/1390>. Acesso em: 23 set. 2025.

WORLD BANK. **Strengthening world bank group engagement on governance and anticorruption**. Washington: *World Bank*, 2007. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/426381468340863478/pdf/390550replacement.pdf>. Acesso em: 09 out. 2025.

ZENKNER, Marcelo. Princípios fundamentais da governança pública. In: RODRIGUES, Caroline; PIRONTI, Rodrigo (coord.). **ESG na Administração Pública**: Estudos dirigidos. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Compliance anticorrupção e das contratações públicas**. Coleção *Compliance*. v. II. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.