



**RAQUEL FERREIRA DO AMARAL**

**UMA ANÁLISE DA ADOÇÃO DO *COMPLIANCE* COMO  
ESTRATÉGIA DE MINIMIZAÇÃO DOS CONFLITOS  
DE AGÊNCIA EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

**LAVRAS-MG  
2021  
RAQUEL FERREIRA DO AMARAL**

**UMA ANÁLISE DA ADOÇÃO DO *COMPLIANCE* COMO ESTRATÉGIA DE  
MINIMIZAÇÃO DOS CONFLITOS DE AGÊNCIA EM PARCERIAS  
PÚBLICO-PRIVADAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal de Lavras, como parte das  
exigências do curso de Administração Pública  
presencial para a obtenção do título de bacharel.

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira

Orientador

**LAVRAS-MG  
2021**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

---

Amaral, Raquel Ferreira do.

Uma Análise da Adoção do *Compliance* como Estratégia de Minimização dos Conflitos de Agência em Parcerias Público-Privadas / Raquel Ferreira do Amaral. - 2021.

66 p.

Orientador(a): Denis Renato de Oliveira.

TCC (graduação) - Universidade Federal de Lavras, 2021.  
Bibliografia.

1. Parcerias Público-Privadas. 2. Compliance. 3. Conflitos de Agência. I. Oliveira, Denis Renato de. II. Título.

---

**RAQUEL FERREIRA DO AMARAL**

**UMA ANÁLISE DA ADOÇÃO DO *COMPLIANCE* COMO ESTRATÉGIA DE  
MINIMIZAÇÃO DOS CONFLITOS DE AGÊNCIA EM PARCERIAS  
PÚBLICO-PRIVADAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal de Lavras, como parte das  
exigências do curso de Administração Pública  
presencial para a obtenção do título de bacharel.

APROVADA em      , Novembro de 2021

Dr. Denis Renato de Oliveira UFLA

Dra. Luna Marquez Ferolla IFTM

**LAVRAS-MG  
2021**

*Àos meus pais, por serem meus maiores exemplos de comprometimento, respeito e dedicação,  
por estarem sempre ao meu lado, pelo apoio, pelos valores e pelo amor incondicional.*

*Dedico*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por estar sempre derramando suas bênçãos sobre a minha vida, e por ter permitido essa etapa do meu desenvolvimento, dando-me forças para trilhar e superar as dificuldades e seguir em frente.

Àos meus pais, Maria Helena e Luiz Claudio, por serem fundamentais em cada etapa que vivi, por segurarem minha mão durante cada passo que trilhei até hoje, e pela certeza do apoio em cada passo que virá. Meu “muito obrigada” por sempre me amarem, estarem ao meu lado, e sempre me guiarem para atingir o meu potencial. Sei que nada seria sem o apoio de vocês. Ao meu irmão, por ser essa fonte eterna de diversão, e por ser sempre essa luz ao meu lado. Obrigada por ser o melhor irmão mais novo. Agradeço à Deus todos os dias por ter uma família tão fantástica quanto vocês.

Ao meu namorado Vinicius, obrigada por estar do meu lado em cada etapa dessa graduação, por me levantar nos melhores e nos piores momentos, por acreditar que eu era capaz mesmo quando eu mesma não acreditava, obrigada por todo o amor e carinho, obrigada por fazer meu amor transbordar independente da distância que nos encontramos. À Lilian, Marcos, Marcella e Henrique, muito obrigada por me acolherem tão bem e sempre me oferecerem tanto apoio.

Ao Professor Orientador Denis Renato de Oliveira, obrigada pela confiança, pela oportunidade e pelas contribuições da sua orientação, pela ajuda e incentivo para o desenvolvimento dessa pesquisa. Um agradecimento especial à toda a sua família, por sempre nos acolherem em todos os momentos com muito carinho.

À todos os professores fantásticos que acompanharam essa jornada da graduação, obrigada pelos incentivos, conhecimento, paciência e orientação.

À Universidade Federal de Lavras, aos seus professores e aos seus funcionários que proporcionam facilidades, recursos e conhecimentos necessários para todo o percurso da graduação.

*"In conciliis nostris fatum nostrum est.*

- *Em nossas escolhas encontra-se o nosso destino"*

*(Guilhermo del Toro)*

## RESUMO

O presente trabalho procura, de forma breve e sem pretender esgotar o tema, identificar as principais vantagens da legislação anticorrupção e dos programas de *compliance* como medida para garantir o bom desempenho das Parcerias Público-privadas, as PPPs, bem como mostrar a importância das suas ferramentas para viabilizar uma gestão pública mais ética, íntegra e transparente. *Compliance*”, palavra inglesa que se originou do termo “*to comply*”, significa “agir conforme uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido; cumprir, satisfazer ou realizar uma ação imposta.”. É um dos pilares da governança corporativa e, uma vez inserido dentro dos princípios da equidade, transparência, responsabilidade corporativa e prestação de contas, possibilita verificar e implementar medidas assecuratórias para que a empresa cumpra todas as normas aplicáveis às suas atividades, seja a legislação, sejam as normas editadas pelos órgãos regulamentares, dentro de cada segmento; as relações entre seus participantes podem se dar pela distinção entre a propriedade e o controle da gestão, tendo em vista que a fiscalização do comportamento dos agentes na administração pública se torna mais difícil de ser aplicada, sendo, portanto, imprescindível que os mecanismos de controle existam e motivem os agentes a atuarem na linha de decisões favoráveis ao interesse público, conforme a Teoria da Agência, aplicável ao tema em estudo. Um bom programa de *compliance* significa uma parceria mais estruturada, organizada e competitiva, uma vez que a infração às regras pode resultar em multas severas e, até mesmo, no encerramento das atividades de uma empresa, sem prejuízo da responsabilidade criminal que poderá ser imputada aos administradores e pessoas em posição gerencial de uma organização.

**Palavras-chave:** Parcerias-Público-Privadas. Compliance. Conflitos de Agência. Governança. Ética.

## ABSTRACT

The present work seeks, briefly and without intending to exhaust the theme, to identify the main advantages of the anti-corruption legislation and of the compliance programs as a measure to ensure the good performance of Public-Private Partnerships, the PPPs, as well as to show the importance of its tools to enable a more ethical, upright and transparent public management. Compliance", an English word that originated from the term "to comply", means "to act according to a rule, an internal instruction, a command or a request; to fulfill, satisfy or carry out an imposed action. It is one of the pillars of corporate governance and, once inserted within the principles of fairness, transparency, corporate responsibility and accountability, it makes it possible to verify and implement measures to ensure that the company complies with all the rules applicable to its activities, whether the legislation or the rules issued by regulatory agencies, within each segment; the relations between its participants may be given by the distinction between ownership and management control, taking into consideration that the inspection of the behavior of the agents in the public administration becomes more difficult to be applied, and therefore, it is essential that the control mechanisms exist and motivate the agents to act in line with decisions favorable to the public interest, according to the Agency Theory, applicable to the theme under study. A good compliance program means a more structured, organized and competitive partnership, since the infraction to the rules may result in severe fines and even the closure of a company's activities, without prejudice to the criminal liability that may be attributed to the administrators and people in managerial position in an organization.

**Keywords:** Public-Private Partnerships. Compliance. Agency Conflicts. Governance. Ethics.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas para elaboração do programa de integridade e <i>compliance</i> .....	46
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo entre os aspectos contratuais de uma PPP e uma contratação comum.....	18
Tabela 2 – Comparativo entre a concessão patrocinada e a concessão administrativa.....	20
Tabela 3 – Principais Justificativas para Adoção das PPPs.....	21
Tabela 4 –Comparativo entre o compliance ordenatório e o compliance político.....	33
Tabela 5 –Estados e Municípios que possuem Lei ou Projeto de Lei.....	33

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>15</b>
2.1. Parcerias Público-Privadas (PPPs) .....	16
2.2 Teoria da Agência .....	23
2.3 Compliance .....	25
2.4 A Relação entre as PPP's e compliance .....	35
<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>38</b>
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>39</b>
4.1 Análise da presença de complicity no Consórcio Datacenter do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal .....	39
4.2 O Compliance como Programa de Integridade .....	42
4.3 A relação entre Teoria da Agência e PPP's .....	49
4.4 O Compliance como um mecanismo de governança .....	50
4.5 O compliance e sua aplicação sobre a teoria da agência em PPP's .....	51
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>56</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo que disciplina a Administração Pública, traz que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Da simples leitura do texto constitucional, depreende-se dos princípios da administração pública que a moralidade e a impessoalidade se alinham com o objetivo de fazer com que os agentes públicos atuem em conformidade com a ética, de modo que todo comportamento que visa confundir e/ou prejudicar o exercício dos direitos por parte da sociedade deva ser penalizado em caso de descumprimento.

Todavia, as dificuldades para a aplicação desses princípios tem se mostrado um desafio, uma vez que, historicamente, a corrupção, o desvio e a lavagem de dinheiro contribuíram para manchar e desacreditar a imagem da Administração Pública.

Como uma forma de reagir e garantir o atendimento aos princípios éticos, assim como minimizar casos de corrupção, surgiu o conceito de *compliance*, uma ferramenta usada para minimizar e prevenir a violação das leis. De acordo com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) “o *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”.

No Brasil, desde a Operação Lava Jato, os termos *compliance*, integridade, ética e transparência são evocados com expressiva frequência e ganharam uma evidência nunca vista antes. Repentinamente, estes termos se tornaram “chavões” para chamar a atenção sobre a ação pública pautada por valores (ELEK, 2020).

Com a popularização dos termos, principalmente depois das manifestações políticas ocorridas em 2013, foi promulgada a Lei nº 12.846, denominada Lei “Anticorrupção” ou Lei da Empresa Limpa, que institui a responsabilização objetiva administrativa e civil das

pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos que sejam cometidos em seu interesse ou benefício, contra a administração pública, nacional ou estrangeira (CGU, 2015).

Dada esta contextualização, e sabendo que as modalidades de parceria entre o poder público e a iniciativa privada para prestação de serviços públicos são bastante criticadas na literatura de Administração Pública por muitas vezes se desviarem de sua finalidade, esta iniciativa de pesquisa apresenta o seguinte questionamento: será que as regras de *compliance* são seguidas ou estão contempladas, enquanto critérios técnicos de orientação da execução de serviços públicos, pelos contratos de parcerias firmadas entre o poder público e a iniciativa privada, mais especificamente das parcerias público-privadas (PPPs)?

Partindo de uma contextualização histórica e teórica sobre o tema, o trabalho tem a pretensão de identificar as principais vantagens da legislação anticorrupção e dos programas de *compliance* como medida para garantir o bom desempenho das PPPs, assim como mostrar a importância das ferramentas para a manutenção e uma gestão pública mais ética, íntegra e transparente.

Ainda, como base para entender os princípios que o governo atualmente busca nos programas de integridade das empresas que se candidatam a editais de PPPs, serão utilizados os pré-requisitos defendidos pela Pró-Ética, que consiste em uma iniciativa governamental que busca estimular a adoção voluntária de medidas e integridade pelas empresas, utilizando do reconhecimento público daquelas que, independentemente do porte e do ramo de atuação, mostram-se comprometidas em implementar medidas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude.

Dessa forma, o presente trabalho buscará, de maneira clara, e a partir de uma análise qualitativa, identificar se e de que forma as medidas de *compliance* estão presentes nos contratos de PPPs. Além disso, pretende-se demonstrar como a implementação de uma legislação que regulamente os programas de integridade e *compliance*, permitiriam uma maior seguridade e cumprimento dos princípios da moralidade e da impessoalidade em PPPs.

Mais especificamente pretende-se com este trabalho:

- Descrever a importância do *compliance* enquanto programa de integridade para a adequação dos parceiros privados aos princípios do Compliance; e

- Demonstrar como programas de integridade e *compliance* funcionariam como ferramentas de governança e minimizariam os conflitos de agência em PPPs.

A implementação de medidas que busquem a garantia da integridade nos relacionamentos, ações e interesses, como ferramenta de prevenção de fraudes e corrupção, é uma tendência cada vez mais necessária para o desenvolvimento, portanto, implementar legislações que garantam essa seguridade no quesito contratual essencial para o sucesso das parcerias entre Estado e mercado no Brasil.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

O presente trabalho contempla, como referencial teórico, a discussão sobre o contexto de surgimento das PPP's no setor público, os benefícios e limitações desta configuração estratégica do Estado brasileiro, os conflitos de agência decorrentes da relação entre parceiros públicos e privados e o *compliance* enquanto instrumento de gestão; seu histórico e suas interfaces com PPP's, de modo a permitir a compreensão da utilidade desse modelo de gestão de serviços públicos.

### **2.1. Parcerias Público-Privadas (PPPs)**

Para se definir as Parcerias Público-Privadas, cabe-se entender, primeiramente, o conceito de parcerias. De acordo com Hiernaux (1997), a parceria pode ser definida como a relação entre atores “em torno da utilização de recursos e/ou descoberta de interesses comuns articuláveis”. Desse modo, uma parceria pode surgir a partir da efetivação de relações que contemplam diferentes tipos de desenvolvimento, sendo eles, econômico, social e ambiental, e, dessa maneira, exigem ações completas e complexas, envolvendo não apenas um único ator, como no caso do poder público, e sim, uma articulação entre a administração pública e

empresas privadas, onde muitas vezes, para se atingir objetivos satisfatórios, não são apenas possíveis, mas sim, de certa forma, necessárias.

As parcerias surgem como uma consequência da necessidade de favorecer a participação de iniciativas privadas na esfera pública, tendo como base uma cooperação duradoura que busca promover o desenvolvimento. Assim, pode-se dizer que, em termos gerais, as PPPs se propõem a combinar os interesses do setor público com os do setor privado, de modo que haja compartilhamento de riscos e distribuição de papéis (AZEVEDO, 2008).

Pode-se definir as PPP's como contratos de médio e longo prazo que são firmados entre empresas privadas e a Administração Pública, que possuem como objetivo a prestação de serviços públicos ou a prestação de serviços à Administração Pública. Normalmente, assemelham-se a contratos de concessão comum, mas se diferem tanto pela integração de compromissos financeiros assumidos pela Administração Pública como pela abrangência de seu objeto. (PLATAFORMA MAIS BRASIL, [201-])

No Brasil, essas parcerias surgiram a partir das reformas realizadas pelo governo, buscando criar um atrativo para o setor privado investir em setores carentes de investimentos públicos, e seu quadro legal foi consolidado por meio da Lei no 11.079 de 2004, que especifica normas gerais para essa nova forma de contrato administrativo de concessão, a ser celebrado entre o poder público e a iniciativa privada:

"Entende-se como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública e regulado pela Lei nº 11.079/2004, cujo valor não seja inferior a vinte milhões de reais, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública. Na PPP, a implantação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela Administração dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração do particular será fixada com base em padrões de performance e será devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários." (PLATAFORMA MAIS BRASIL, 2021)

Todavia, sendo um conceito ainda em formação, as PPPs surgem como uma alternativa de investimento privado em setores onde o Estado tem encontrado dificuldades de

gestão mas precisa viabilizar programas e projetos, seja por meio de concessões de serviços públicos, consórcios públicos ou até mesmo pela celebração de convênios.

### *2.1.1 Requisitos dos contratos de PPPs*

As PPPs, como mencionado, são estratégias, contrato de médio ou longo prazo do Estado com empresas privadas, que objetivam delegar e dividir algumas funções públicas. Seus contratos são, de certa forma, semelhantes a contratos de concessão, que é basicamente quando o governo, independente de sua esfera, transfere a uma empresa privada o direito de realizar e explorar algo ou algum serviço que seria de sua responsabilidade.

Contudo, pode-se dizer que as PPP's não passam de um tipo de concessão especial de serviço público. Sua grande diferenciação com relação às concessões comuns é que ela não gera ao Estado a necessidade de pagar pelo serviço, pois funciona de forma solidária pela divisão das responsabilidades financeiras pelos parceiros. Essa forma de concessão especial por parte das PPP's é demonstrada por Carvalho (2008), quando diz:

"Em virtude de tal caracterização e, ainda, pela referência expressa que a lei fez às concessões comuns, reguladas pela Lei nº 9877/95, admitindo, inclusive, a aplicação subsidiária de alguma das normas desse diploma, entendemos melhor caracterizá-las como concessões especiais, para distingui-las das concessões comuns, categoria clássica, que acabamos de examinar. Portanto, nos termos da lei, a contratação de parceria público-privada nada mais é do que modalidade especial dos contratos de concessão." (CARVALHO, 2008. p.402)

Como se trata de uma modalidade relativamente especial, possui algumas distinções e especificidades, como os pré-requisitos para que se possibilite a realização/celebração do contrato.

As principais características estão disciplinadas na Lei Federal nº 11.079 de 2004, que estabelece as diretrizes a serem observadas na contratação de parceria público-privadas, como por exemplo a eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos

entes privados incumbidos da sua execução; a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; a responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; a transparência dos procedimentos e das decisões; a repartição objetiva de riscos entre as partes; e a sustentabilidade financeira e demais vantagens dos projetos de parceria (CONSTITUIÇÃO, 1988).

**Tabela 1.** Comparativo entre os aspectos contratuais de uma PPP e uma contratação comum

<b>ASPECTOS CONTRATUAIS</b>	<b>LEI Nº8.666/93</b>	<b>PPP</b>	<b>VANTAGENS DA PPP EM COMPARAÇÃO A CONTRATAÇÃO COMUM</b>
<b>COMPLEXIDADE DO OBJETO (INTEGRAÇÃO DE PRESTAÇÕES DIVERSAS)</b>	Não permite, como regra, a integração de prestações diversas. Prestígia-se o princípio do fracionamento.	É típico da PPP a conjugação e a integração de prestações de distinta natureza.	A possibilidade de integração de prestações e escopos permite: 1) A redução de custos administrativos de gerenciamento de contratos. 2) A redução de custos com a renovação periódica do processo de licitação. 3) Melhores condições para a alocação eficiente de riscos, buscando-se o alinhamento de interesses.

<b>LONGEVIDADE DO PRAZO DO CONTRATO</b>	Não permite a delimitação de prazos longos. O Regime dos contratos ordinários impõe um limite de até sessenta meses para contratos de prestação de serviços.	Permite a delimitação de prazos longos ( até 35 anos).	A possibilidade de prazos alongados permite: 1) A amortização de investimentos, realizados na fase de obras. 2) Transferir ao concessionário o encargo de manutenção e administração de bens a longo prazo.
<b>SISTEMA DE PAGAMENTO</b>	O modo de pagamento da contratação convencional baseia-se num sistema de controle e mediação do cumprimento de obrigações de meio (exemplo: exigência de projeto básico completo para o desencadeamento de licitações de obras de engenharia).	O sistema de pagamento da PPP admite a remuneração por desempenho, referenciada pelo cumprimento de metas de resultado (indicadores de serviço).	A sistemática de remuneração por desempenho confere maior eficiência à contratação, gerando incentivo para que o concessionário persiga padrões de qualidade e de quantidades mais exigentes.
<b>REMUNERAÇÃO PELA CONSTRUÇÃO E AQUISIÇÃO DE ATIVOS/ REVERSIBILIDADE DE BENS</b>	Na contratação convencional, a remuneração pela execução de obras e pelo fornecimento de bens está referenciada pelas medições e pelo recebimentos destas prestações. Não há, como regra, reversão de bens ao patrimônio público ao final do contrato.	A remuneração do concessionário na PPP, inclusive pela execução de obras e pelo fornecimento de bens, baseia-se na prestação do serviço, admitindo-se a reversão de bens ao final do contrato.	O modelo de PPP também é uma técnica de financiamento de ativos públicos de longo prazo.

**Fonte:** Retirado do Guia para o Gestor Público: Concessões e Parcerias Público Privadas do CBIC (2017, p.31)

Além disso, as PPP's devem ter como objetivo a prestação de serviços, e tal responsabilidade pode compreender a execução de obras assim como o fornecimento de bens, ou seja, não podem possuir como objetivo apenas um único serviço; essas prestações, quando realizadas isoladamente, se enquadram na contratação a partir do regime da Lei 8.666 de 1993, que regulamenta a contratação convencional. Porém, como é da característica básica de uma PPP sua complexidade, é comum que estejam integrados e combinados diferentes tipos de prestações das mais diversas naturezas.

Essas diferenças podem ser vistas, de maneira mais clara, na Tabela 1, que apresenta um comparativo entre as contratações convencionais e as PPP's. A PPP (no Brasil) foi dividida em duas diferentes modalidades, conforme definição do artigo 2º da Lei 11.079 de 2004: contrato administrativo de concessão pela modalidade patrocinada ou contrato administrativo de concessão pela modalidade administrativa (BRASIL, 2004).

**Tabela 2.** Comparativo entre a concessão patrocinada e a concessão administrativa:

<b>Concessão Patrocinada</b>	<b>Concessão Administrativa</b>
<b>Art. 2º, §1º, Lei 11.079/04</b>	<b>Art. 2º, §2º, Lei 11.079/04</b>
É a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contra prestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.	É o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

**Fonte:** Elaborado com base no Guia para o Gestor Público: Concessões e Parcerias Público Privadas do CBIC (2017).

De forma resumida, conforme demonstrado na Tabela 2, a modalidade de concessão patrocinada tem a remuneração advinda da receita obtida com a exploração do serviço e

possui uma parte custeada pelo Estado; é um *mix* de tarifa e aporte orçamentário. Já a modalidade de concessão administrativa, caracteriza-se por ter remuneração paga totalmente pelo poder público. Importante ressaltar, também, que os municípios e os estados possuem a capacidade de elaborar suas próprias leis relacionadas, de modo a complementar a legislação federal.

### 2.1.2 Benefícios e limitações das PPPs

Considerando que as PPPs são, basicamente, uma reunião de esforços entre o setor público e o setor privado, e que cada um possui suas peculiaridades, principalmente com relação a suas formas de operar, negociar, estruturar, contratar, realizar e pagar (BRITO, 2008) é cabível que existam diferenças, assim como benefícios e limitações de sua aplicação.

Entre os benefícios, merece destaque a viabilidade da implantação da infraestrutura socioeconômica num ritmo mais acelerado, principalmente quando se considera as restrições fiscais da administração pública e como isso impacta no desenvolvimento do país; menor valor da relação preço/qualidade, levando em conta a concorrência para o projeto, bem como o alcance de padrões contratuais de qualidade (MARTINS; MESQUITA, 2008).

Além das questões financeiras, a adoção de PPP's é benéfica em questões como a redução de prazo, estímulo a inovações e modernização que são associados ao setor privado, dentre outras que foram trabalhados por HM TREASURY (2002) e estão dispostas na Tabela 3.

**Tabela 3.** Principais Justificativas para Adoção das PPP's

Expectativa de melhoria dos serviços públicos.
A crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas.
A expectativa de melhoria do <i>value for money</i> (eficiência) no uso dos recursos públicos, em benefício da sociedade.
A possibilidade de transferência e de compartilhamento de riscos com o setor privado.
A expectativa de capacitar e adquirir <i>expertise</i> pelo acesso ao setor privado.

A superação de dilemas fiscais, uma vez que possibilita o aumento de investimentos públicos por meio da participação de recursos privados.
--

O engajamento dos cidadãos e grupos cívicos na governança e no monitoramento dos serviços.
--

**Fonte:** Elaborado com base em HM TREASURY (2003; 2006) e IFSL (2003).

Referidas justificativas demonstram, também, os benefícios que a implementação de uma parceria traz para a sociedade e para o setor público, mesmo que existam dificuldades e limitações.

Com relação aos pontos críticos, a insuficiência da blindagem fiscal que, de acordo com Martins e Mesquita (2008), não consideram como passivos contingentes as garantias prestadas pelo parceiro público, podem originar novas dívidas do governo por conta de prejuízos de exercícios anteriores, assim como cita-se o poder excessivo e centralizador do comitê gestor.

Juruá (2004) afirma que uma das principais dificuldades das PPP's é o direcionamento do investimento, considerando que esse está sob o controle do setor privado, o que, segundo os princípios de empresas privadas, será feito de acordo com critérios de poder de mercado e de maximização de lucros. Tal priorização é caracterizada pela conhecida como teoria da agência, que discute os conflitos gerados em uma relação contratual entre agente e principal, no qual o agente dispõe de informações privilegiadas e suas ações afetam o bem-estar entre as partes, sendo dificilmente observáveis pelo principal (AMARAL; ARAÚJO; LIMA, 2008).

Esse conflito mostra que as principais limitações que tangem essa forma de parceria se relacionam ao marco regulatório e à definição de prioridades. Para que esses problemas possam ser evitados é de suma importância que os contratos de parceria sejam muito bem amarrados e sempre conduzidos com a supremacia do interesse público como foco. Pois com essas fragilidades é imprescindível que sejam evitados falhas contratuais que permitam que desvios sejam realizados, permitindo que uma das partes seja prejudicada.

## 2.2 Teoria da Agência

A Teoria da Agência, proposta por Jensen e Meckling (1976) busca analisar a forma como, em uma relação contratual, as relações entre seus participantes podem se dar pela distinção entre a propriedade e o controle da gestão, criando a divisão entre Principal (proprietário) e o Agente (gestor). Essa formatação de sistema contratual encarrega o agente em desenvolver alguma atividade de interesse do principal, porém, conflitos como (i) a divergência de objetivos entre principal e agente; (ii) a dificuldade de monitoramento das ações do agente; e (iii) a divergência de posicionamento, entre principal e agente, em relação ao risco envolvido no gerenciamento dessa atividade, surgem nesta relação (SLOMSKI et al., 2009)

O agente é o contratado para realizar tarefas e assumir funções de modo prestativo para o chefe ou diretor (principal) que, por sua vez, é recompensado pelas atividades realizadas. podemos definir um relacionamento de agência como um contrato em que uma ou mais pessoas (o principal, ou principais) envolve outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, que envolve delegar algumas decisões para o agente. Se ambas as partes da relação são maximizadores utilitários, há bons motivos para acreditar que o agente não vai agir sempre no melhor interesse do comitente (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 05)

O setor público não está isento às dificuldades enfrentadas pelo conflito da agência, principalmente quando se especifica a situação em PPPs, onde se envolvem agentes diferentes, pois ao estruturar uma parceria, o governo procura corrigir falhas de mercado da economia utilizando da eficiência na provisão de serviços que se encontram no setor privado.

O problema da agência, na esfera pública, percebe-se, principalmente, no que se refere à posse. Nessa esfera, o agente é a empresa privada, que se torna responsável por gerir uma propriedade do principal (setor público), porém, com os princípios de gestão diferenciados, torna-se evidente os conflitos de interesses, principalmente quando se analisa que as empresas privadas prestam um serviço analisando questões de lucros e desempenho, enquanto o setor público lida com a multiplicidade de princípios, pois ações governamentais podem afetar grande parte da sociedade e muitas pessoas estão envolvidas nos resultados dessas ações (DIXIT, 2002).

Assim, a fiscalização do comportamento dos agentes na administração pública se torna mais difícil de ser aplicada, portanto, em um caso de parceria com empresas privadas, onde existe uma alocação de verba governamental para o desenvolvimento de atividades por terceiros, é imprescindível que os mecanismos de controle existam e motivem os agentes a atuarem na linha de decisões favoráveis aos interesses públicos (PINTO *et. al.* 2014).

De acordo com Correia *et. al.* (2011), uma das principais ferramentas para reduzir os problemas de agência são os mecanismos de governança, que buscam induzir no agente ações que assegurem os interesses principais, como a estruturação de conselhos de administração, conselho fiscal, diretoria e órgãos de fiscalização, como os programas de *compliance*.

### **2.3 Compliance**

O *compliance* é uma expressão derivada da língua inglesa, que surge a partir do termo “*to comply*”, e que de acordo com o *Cambridge Dictionary* significa, em tradução literal, estar em conformidade, obedecer, satisfazer o que foi imposto, comprometer-se. Desse modo, o *compliance* pode ter sua função especificada, de forma básica, como a responsabilidade ou o ato de proporcionar segurança e minimizar riscos, de forma a garantir o cumprimento dos atos, regimentos, normas e leis estabelecidos interna e externamente em uma instituição na qual é aplicado.

É importante ressaltar que o *compliance* vai além da simples aplicação e cumprimentos das regras formais e informais, possuindo um alcance mais amplo. De acordo com Candeloro, Rizzo, e Pinho (2012), ele pode ser definido como um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definidos e implantados, serão a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, assim como a atitude dos indivíduos nela envolvidos. Ele também se coloca como um instrumento responsável pela estruturação regulatória ou de controle de riscos legais, tal como a definição abaixo:

Risco legal ou regulatório relaciona-se a não conformidade com leis, regulações e padrões de *compliance* que englobam matérias como gerenciamento de segregação de função, conflitos de interesse, adequação na venda dos produtos, prevenção à lavagem de dinheiro etc. Este arcabouço

regulatório tem como fonte leis, convenções do mercado, códigos e padrões estabelecidos por associações, órgãos regulatórios e códigos de conduta” (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2).

Desse modo, é possível perceber que o *compliance* nada mais é do que uma estruturação estratégica a ser aplicada a todo e qualquer tipo de instituições, sejam públicas ou privadas, e que ganha cada vez mais importância dentro das mesmas, visto que as exigências éticas e comprometerimentos com condutas legais, cada vez mais pautadas na atuação justa, demonstram uma mudança de posicionamento no desenvolvimento das empresas. Na definição elaborada por Trapp (2015), *compliance* significa:

"[...] o conjunto de procedimentos a ser adotado por determinada empresa para que esta busque garantir o devido cumprimento, por seus funcionários e colaboradores, das normas inerentes à atividade corporativa e empresarial, sejam elas normas jurídicas, administrativas, éticas ou morais, assim eliminando ou minimizando os riscos de cometimento de infrações e desvios de condutas a que estão expostos os seus membros." (TRAPP, 2015).

Essas definições e especificações sobre “o que é o *compliance*”, assim como seus objetivos e as suas devidas formas de aplicação surgem em inúmeros documentos e normativos desenvolvidos pelos mais diversos órgãos internacionais, tais como: *Bank for International Settlements – BIS*; Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia; Acordo da Basiléia I – 1998; Acordo da Basiléia II – 2004; Acordo da Basiléia III – 2010; Fundo Monetário Internacional – FMI; Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI; *International Organization of Securities Commissions – IOSCO*; *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*; *Wolfsburg Group*; *The Egmont Group of Financial Intelligence Units*; Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; Convenção Interamericana contra a Corrupção; e Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (CANDELORO; RIZZO, 2012). O conceito para cada organização difere dependendo do objetivo de aplicação do *compliance* e das diferentes atividades.

### 2.3.1. História do Compliance

Para se ter melhor compreensão do conceito de *compliance*, é importante fazer uma breve contextualização histórica, permeando todos os principais acontecimentos que tiveram relevância para sua criação.

A linha do tempo tem seu início muito antes do surgimento da ideia, com a criação do Banco Central Norte Americano, que em 1913 marcou a implementação de um sistema financeiro mais seguro e estável no país. Segundo Trapp (2015)

" [...] a origem das primeiras noções de compliance data de 1913, quando os Estados Unidos criaram o Federal Reserve, o Banco Central Norte Americano. O objetivo seria construir um sistema financeiro mais flexível, seguro e estável, de sorte que dentre esses elementos a busca pela segurança é o que está mais intimamente ligado à adoção de práticas de compliance." (TRAPP, 2015)

Em 1930, a fundação do *Bank of International Settlements* (BIS), localizada na Basileia, Suíça, surgiu com o intuito de que todos os bancos centrais do mundo colaborassem e cooperassem entre si, ideia que evoluiu com o passar do tempo para o que foi chamado de "a era do *compliance*". O evento causou pressão e fez com que as empresas americanas criassem procedimentos de controle interno, com o treinamento de funcionários e o monitoramento do cumprimento das regras internas, auxiliando na supervisão da área de negócios (TRAPP, 2015).

Considerando estes eventos, a partir da década de 60 é que se estabeleceu de fato o início da "Era *Compliance*", principalmente após o caso Watergate em 1974, que trouxe perplexidade ao mercado financeiro mundial por conta da enorme fragilidade do controle interno Norte-Americano, o que culminou na criação da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) ou a Lei Americana Anticorrupção no Exterior, em 1977. Conforme afirma Torrey (2012):

"[...] o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), a Lei Americana Anticorrupção no Exterior, é uma lei estadunidense promulgada pelo Congresso dos EUA em 1977 destinada a criar sanções cíveis,

administrativas e penais no combate à corrupção comercial internacional. Esta lei se aplica a pessoas e empresas Americanas que, em atividade comercial no exterior, utilizam de corrupção no poder público estrangeiro para obter ou reter transações comerciais naquele país. Da mesma forma, esta lei cria uma estrutura administrativa para combater a prática de corrupção em transações comerciais internacionais. (TORREY, 2012)

A partir disso, com a aplicação mais intensa dos conceitos, surgiu o Comitê de Regulamentação Bancária do G-10 para discutir as questões relativas à melhoria da qualidade da supervisão e o fortalecimento da segurança do sistema bancário internacional (TRAPP, 2015).

Essa legislação americana é considerada por muitos, o início oficial da história do *compliance*, pois cria uma estrutura administrativa de combate a prática de corrupção em transações comerciais e internacionais. Outro marco importante ocorreu na década de 1980, com a promulgação do Acordo de Capital da Basileia. Conforme afirma Trapp (2014), daí surgiram os 13 princípios concernentes à supervisão e a cultura/avaliação de controles internos por parte dos administradores (TRAPP, 2015).

Esses princípios tratam de padrões mínimos e recomendações sobre as atividades de *compliance*, já que não se tem uma estrutura fixa, mas uma série de recomendações que devem ser adaptadas dependendo da necessidade da instituição.

Um fato curioso que demonstra a importância de todo esse processo de desenvolvimento de controle é que até meados de 1997 não havia consenso internacional que regulamentasse a ilegalidade para determinadas condutas. Um exemplo é o código tributário francês, que permitia que francesas deduzissem de seu imposto de renda quaisquer despesas que tivessem no exterior, inclusive as destinadas a “molhar a mão” de oficiais de governos estrangeiros. Apenas com a introdução do artigo 39-2 BIS que o *Code Général des Impôts* passou a proibir tal dedução (TORREY, 2012).

Como é possível observar, existe, na história do *compliance* um grande protagonismo dos Estados Unidos, tanto economicamente, quanto no quesito geopolítico. O país foi um dos grandes responsáveis por submeter a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a formulação de uma lei similar a FCPA, de modo a obrigar outros países a se submeterem a programas de controle e ética. Com isso, entrou em vigor a

Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, conhecida de maneira coloquial como Convenção Anti-Propina (*Anti-Bribery Convention*) (FREITAS, 2018, p.18).

Freitas (2018), em sua pesquisa, comenta que:

“[...] a globalização além de sua evolução nas relações internacionais trouxe consigo a possibilidade espúria da evasão de divisas, como também, a fuga de pessoas procuradas, assim, atos de corrupção passaram a ser combatidos em nível mundial. Cabendo, desta forma, a cada Estado tratar de seus casos internos e reunir forças no sentido de combater esse problema endêmico de maneira conjunta.” (FREITAS, 2018, p.19)

### 2.3.2 *Compliance no Brasil*

O principal marco para o *compliance* no país se deu no ano de 2013, porém desde a década de 1990, com a necessidade do estabelecimento uma cultura corporativa pautada por práticas legais e éticas, o Brasil observou e se ajustou conforme as discussões internacionais, a exemplo da Resolução 2.554 do Banco Central do Brasil (Bacen), que trouxe algumas regras do Comitê da Basileia para Supervisão Bancária, assim como algumas regras dos norte americanas.

Ainda anterior a Lei Anticorrupção de 2013, o Brasil teve a publicação da Lei de Combate aos Crimes de Lavagem de Dinheiro promulgada em 1998, que foi onde se iniciou a inclusão do *compliance* em instituições financeiras, e que culminou no desenvolvimento dos primeiros códigos de ética e cartilhas de conduta do país. Em seguida, no ano de 2003, o Brasil participou da Convenção da ONU contra a corrupção, que determinou a criação do Decreto 5.687 de 2006, que destacou em sua redação o seguinte trecho:

“Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela” (BRASIL, 2006).

Após esses eventos, no que pode ser considerado o início oficial do *compliance* no país, surgiu em 2013 a Lei Anticorrupção, que buscou definir a responsabilidade da pessoa jurídica em atos realizados contra a Administração Pública, tais como oferecer vantagem a agentes públicos, financiar ou custear a prática de atos ilícitos, e ocultar interesses ou a identidade dos beneficiários destes atos (BRASIL, 2013).

A Lei 12.846 de 2013 também definiu penalidades, como a perda de bens, suspensão de atividades, proibição de receber incentivos e doações, entre outras. Além disso, de acordo com Freitas (2018), a legislação apenas autoriza a avaliação do programa de integridade para fins de atenuação da penalidade de multa sobre o faturamento bruto da empresa, mas não admite a defesa absoluta.

Cabe ressaltar que a lei supramencionada entrou em vigor apenas em 2014 e foi regulamentada pelo Decreto 8.420 de 2015. De acordo com Heinen (2015), essa lei se apresenta como mais uma ferramenta de concretização do princípio constitucional da moralidade, pois visa punir condutas desonestas e antiéticas por pessoas jurídicas, de lamentável habitualidade na história político-institucional do país.

"Nesse sentido, o escopo da lei é a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. A norma prevê o *compliance*, a responsabilidade objetiva (não se perquire culpa ou dolo) de pessoas jurídicas por corrupção, o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), sanções gravosas e, ao lado dessas, a possibilidade de mitigar tais sanções – por meio da celebração de acordo de leniência com a Administração." (CAMPOS, 2015, p.160).

Historicamente, também se pode dizer que a Lei Anticorrupção foi uma importante resposta às manifestações de rua que aconteceram no ano de 2013, e que ganharam uma enorme repercussão após uma repressão policial muito contundente.

### 2.3.3 *Compliance no setor público*

Em 25 de abril de 2018, o Ministério do Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União publicou a Portaria de nº 1.089, que estabeleceu orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional

adotassem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade, assim como determinou que até 30 de novembro de 2018, fossem implementados e aprovados os programas de integridade pelos órgãos e entidades da administração pública federal. Essas exigências podem ser observadas no parágrafo único do Art. 7º da Portaria supramencionada:

“[...] os órgãos e as entidades deverão buscar expandir o alcance de seu Programa de Integridade para as políticas públicas por eles implementadas e monitoradas, bem como para fornecedores e outras organizações públicas ou privadas com as quais mantenha relação.”  
(BRASIL, 2018)

Tal publicação pode ser caracterizada como responsável por estabelecer e implementar o “*compliance* público”. A terminologia empregada pela legislação brasileira (a Lei Anticorrupção, o Decreto da Governança e a Lei das Estatais) denomina os sistemas de *compliance*, de forma genérica, como programas de integridade, mas ambos se referem à conformidade (ISO, 2014).

Segundo Pomini (2018), o berço das definições sobre o alcance do *compliance* no setor público pode ser encontrado na Convenção das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção em 2006 e que consta o Brasil como signatário.

Para a Administração Pública, o *compliance* é implementado com o objetivo de garantir que todas as normas sejam devidamente cumpridas, e que se desenvolva e mantenha entre aqueles envolvidos em sua execução uma conduta ética, principalmente quando o assunto são os contratos. Além disso, tem-se a pretensão de fundamentar e criar mecanismos que proporcionem maior controle e garantia da correção dos servidores públicos, pois, estabelecer essas ferramentas de maneira eficiente funcionaria como uma forma de não deixar que apenas os interesses dos indivíduos guiem suas ações, mas sim que existam restrições e impostos que permitam a limitação das possibilidades de desvios, gerando, desse modo maior segurança nos diferentes agentes envolvidos na gestão pública (MESQUITA, 2018).

Assim, de acordo com Mesquita (2018) o *compliance* público pode ser conceituado como um programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e

entidades da administração Pública que, se cercando de um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destina a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas. Seu intuito é promover o fortalecimento tanto da comunicação interna, como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública na gestão das políticas públicas, trazer maior segurança e transparência das informações e promover um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social.

Pode-se observar tal implementação na Portaria 1.089 de 25 de abril de 2018, que estabelece as orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento de seus programas de integridade (BRASIL, 2018).

Mesquita (2018) trabalha ainda que o *compliance* possui duas vertentes diferenciadas dentro da portaria, sendo uma delas ordenatória, que se volta para o fortalecimento da comunicação interna da instituição, cujo objetivo é estabelecer padrões de transparência e segurança das informações, assim como padrões éticos de comportamento pelo servidor, que visem a transparência na atuação pública e a redução das práticas de corrupção e, a outra público-político, que tem como finalidade regular as políticas públicas, especificamente.

Pode-se observar as diferenças entre ambas na Tabela 4, elaborada com base na definição abordada por Mesquita (2018) e a Portaria 1.089 de 25 de abril de 2018:

**Tabela 4.** Comparativo entre o *compliance* ordenatório e o *compliance* político

Ordenatório	Político
Compliance Público Ordenatório seria um programa normativo mais voltado a uma autoregulação institucional e, assim como o compliance privado, com olhares para dentro de seu setor regulador.	Compliance Público Político, projetado necessariamente para fora do âmbito institucional a fim de alcançar a coletividade em uma graduação proporcional à extensão da política pública regulada pelo programa.

**Fonte:** Elaborado com base no texto de Mesquita (2018)

Com a sanção da Lei 14.133 de 2021, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, juntamente com a Lei Anticorrupção, o poder público começou a regulamentar ferramentas para o combate à corrupção. O novo texto normativo trabalhou os editais licitatórios de modo a configurar a necessidade de que o edital contivesse “o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento” (BRASIL, 2021). Como é mencionado no parágrafo 4 deste dispositivo legal,

[...] 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.(BRASIL, 2021)

A partir disso, um movimento começou a ser realizado em diversos estados brasileiros, de modo a adequar os processos licitatórios às obrigatoriedades delimitadas pela lei, como pode ser observado pelo Tabela 5.

**Tabela 5.** Estados e Municípios que possuem Lei ou Projeto de Lei

<b>Estado</b>	<b>Norma</b>	<b>Assunto</b>
<b>Alagoas</b>	<b>Decreto 48.326/16</b>	Lei Anticorrupção
<b>Amazonas</b>	<b>Lei 4.730/18</b>	Institui a exigência do Programa de integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado.
<b>Bahia</b>	<b>PL 22.614/17</b>	Institui a exigência do Programa de integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado.
<b>Ceará</b>	<b>Lei 16.192/16</b>	Cria o Programa Estadual de Fortalecimento do Controle Administrativo
<b>Distrito Federal</b>	<b>Decreto 37.296/16</b>	Lei Anticorrupção

<b>Distrito Federal</b>	<b>Lei 6.112/18</b>	Obriga a implementação do Programa de Integridade em todas as empresas que contratem com Administração Pública do Distrito Federal
<b>Espírito Santo</b>	<b>Decreto 3.956-R/16</b>	Lei Anticorrupção
<b>Espírito Santo</b>	<b>Lei 10.793/17</b>	Determina que as empresas que firmarem contrato com a Administração Pública Estadual deverão seguir o novo Código de Conduta e Integridade a ser observado pelos fornecedores de bens e serviços.
<b>Goiás</b>	<b>Lei 18.672/14</b>	Lei Anticorrupção
<b>Goiás</b>	<b>PL 52/18</b>	Cria Programa de Integridade a ser aplicado nas Empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado de Goiás
<b>Goiás</b>	<b>PL 51/18</b>	Determina que os órgãos da administração pública estadual criem Programas de Compliance Público.
<b>Maranhão</b>	<b>Decreto 31.251/15</b>	Lei Anticorrupção
<b>Minas Gerais</b>	<b>Decreto 46.782/15</b>	Lei Anticorrupção
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>Decreto 14.890/17</b>	Lei Anticorrupção
<b>Mato Grosso</b>	<b>Decreto 522/16</b>	Lei Anticorrupção
<b>Mato Grosso</b>	<b>Portaria 08/16</b>	Fixa critérios técnicos para a avaliação de existência, aplicação e efetividade de programas de integridade de pessoas jurídicas.
<b>Pará</b>	<b>Decreto 2.289/18</b>	Lei Anticorrupção
<b>Paraíba</b>	<b>Decreto 38.308/18</b>	Lei Anticorrupção
<b>Pernambuco</b>	<b>Lei 16.309/18</b>	Lei Anticorrupção
<b>Pernambuco</b>	<b>Decreto 46.967/18</b>	Define os procedimentos para apuração de responsabilidade administrativa da Lei Estadual Anticorrupção
<b>Paraná</b>	<b>Decreto 10.271/14</b>	Lei Anticorrupção
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Lei 7.753/17</b>	Exige a implantação de Programa de Integridade às empresas que celebrarem contrato ou convênio com administração pública
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Decreto 46.366/18</b>	Lei Anticorrupção

<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>Decreto 25.177/15</b>	Lei Anticorrupção
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>Lei 15.228/18</b>	Lei Anticorrupção e Programa de Integridade em contratos com Administração Pública
<b>Santa Catarina</b>	<b>Decreto 1.106/17</b>	Lei Anticorrupção
<b>São Paulo</b>	<b>Decreto 60.106/14</b>	Lei Anticorrupção
<b>Tocantins</b>	<b>Decreto 4.954/13</b>	Lei Anticorrupção
<b>Tocantins</b>	<b>PL 8/18</b>	Exige programa de integridade para empresas que contratem com a administração pública do Estado.

**Fonte:** Retirado da página virtual do grupo Reviver (2021)

A quantidade de Estados que já procuram aplicar essas ferramentas demonstra que existe uma crescente preocupação com a conformidade dos agentes com os princípios éticos, e a observância de leis e normas aplicáveis.

#### **2.4 A Relação entre as PPP's e *compliance***

A gestão das PPPs representa um importante desafio para gestores públicos considerando as atividades de elaboração de contratos e supervisão das responsabilidades e atividades, assim como requerem a mensuração dos resultados alcançados considerando a finalidade da parceria (ABEDNEGO; OGULANA, 2006).

Brinkerhoff *et al.*(2011) trazem que os aspectos de *compliance*, juntamente com o potencial que as PPP's têm para englobar normas e valores específicos possui implicações éticas tanto em termos da liberdade de decisão do beneficiário e/ou parceiro quanto da responsabilidade dos resultados, de modo que a inserção dos programas de *compliance* tem se tornado uma ferramenta interessante para a gestão pública superar as adversidades impostas pelas redes de cooperação.

Não é surpresa que o programa de *compliance* tem potencial para se tornar cada vez mais presente e relevante para a celebração de contratos na Administração Pública. Porém,

desenvolver um serviço como esse de maneira não é uma tarefa simples, tanto no caso das empresas privadas como das organizações públicas, já que cada órgão está exposto a diferentes níveis de corrupção e possuem uma pluralidade de atores e interesses em jogo. Neste caso diz-se sobre a dificuldade de implementação diante da grande complexidade das relações presentes nas PPP's.

Estas dificuldades não devem ser um impeditivo, visto todo o avanço com relação ao papel estratégico das parcerias no processo de viabilização de políticas públicas. Nesse sentido, é importante conhecer algumas noções básicas sobre o *compliance* e o seu papel nesse processo.

"Os códigos de conduta e boas práticas têm caráter vinculante, ou seja, devem ser de obrigatória observância por todos os que os elaboram, aprovam e subscrevem ou a eles aderem, pois, ao acordar com eles, as partes, sejam empresário (fabricantes, importadores, distribuidores, revendedores, comerciantes, entre outros), sejam profissionais, seus fornecedores diretos e indiretos e, até mesmo, trabalhadores ou empregados, renunciam ao grau de liberdade do qual dispunham com relação à sua vontade de atuar, à sua estratégia comercial ou qualquer outra vontade disposta nos códigos. A eficácia dos códigos depende diretamente desse caráter vinculativo" (SADDY, 2015, p.27).

De maneira objetiva, de acordo com Fagali (2019), se a estruturação e implementação realmente customizada de um programa de integridade deve ser preocupação de toda e qualquer empresa, no caso das PPP's isso deve ser ainda mais cobrado e exigido, uma vez que se tratam de pessoas jurídicas constituídas exclusivamente para com o Poder Público, a partir de contratos de longo prazo, prestarem serviços para a sociedade.

Fagali (2019) oferece, ainda, algumas recomendações sobre elementos que devam ser considerados para a instituição de programas de *compliance* em PPPs.

"Independentemente de seu momento contextual/empresarial, leve detidamente em consideração todas as características internas da empresa, tais como: (a) localização da sede e de todas eventuais filiais; (b) sua natureza jurídica; (c) perfil de seu pessoal (quantidade, tipo de contratação, formação, idade, formas e valores de remuneração,...); (d) organograma, possíveis delegações de competência decisórias e, claro, localização hierárquica da função de compliance; (e) fluxograma, com especial atenção

aos cargos e funções com contato direto com agentes públicos; e (f) todos os detalhes que influenciam diretamente a autonomia e a independência da função de *compliance* (por exemplo, investimentos a ela destinados, a existência de mandato para o CCM (Sigla para “*Chief Compliance Manager*”, que é o cargo desempenhado pela pessoa física diretamente responsável pela designado responsável geral pela gestão de *compliance*. Designado por algumas PPPs como “*R- Conformidade*”) e a desvinculação hierárquica deste em relação à diretoria jurídica da empresa)” (FAGALI, 2019, p.12).

Atualmente no Brasil diversos estados estão instituindo o programas de *compliance* como pré-requisito para o firmamento de parcerias com o setor privado. Exemplos podem ser vistos pela Lei estadual 7.753 de 2017 no Rio de Janeiro e a Lei Distrital 6112 de 2018, alterada pela Lei 6.308 de 2019 no Distrito Federal.

A legislação carioca exige a implantação do programa de integridade, conforme disposto em seu artigo 1º:

“Fica estabelecida a exigência do Programa de Integridade às empresas que celebrarem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privado com a administração pública direta, indireta e fundacional do Estado do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 2017)

Cabe ressaltar que no caso do Rio de Janeiro, tal obrigação é imposta quando os valores envolvidos são superiores a R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços. A inobservância de tal imposição possui como sanção a aplicação de multa no valor diário de 0,02% do valor do contrato, limitado ao máximo de 10%, nos termos do Artigo 6º da lei em questão.

Já no caso do Distrito Federal, a lei dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que venham a firmar relação contratual de qualquer natureza com a administração pública no âmbito distrital, em todas as esferas de poder. A lei faz o alerta de que, caso o Programa seja meramente formal e absolutamente ineficaz para mitigar o risco de ocorrência de atos lesivos previstos na Lei Federal nº 12.846, de 2013, o mesmo será desconsiderado.

A partir dos exemplos, outros estados tem estabelecido um código de conduta e integridade, definindo valores contratuais que obrigam as empresas a adotarem um Programa de Integridade, que deverão ser avaliados pelo poder público antes da contratação. Nos estados do Amazonas, Goiás, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Mato Grosso Grosso, já há a exigência de que todos os contratos PPPs estejam sob a égide de um Programa de Integridade e que sejam avaliados pelo Poder Público antes da contratação.

Outros estados e municípios da federação, incluindo o estado da Bahia e o município de Goiânia (Goiás) têm projetos de lei para instituição de Programas de Integridade para empresas contratadas pela Administração Pública.

Ainda, é importante apontar que em um contexto onde as PPP's envolvem tanto órgãos governamentais quanto empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos para o desenvolvimento de um projeto, alguns interesses podem ser, muitas vezes conflitantes, de modo que a aplicação do *compliance* seja ainda mais desafiadora.

Utilizando-se, portanto, de uma estruturação e de um gerenciamento sistemático, baseado em valores éticos, o objetivo do *compliance* pode ser alcançado. Para isso se faz necessário que a PPP esteja estruturada e tenha princípios sólidos de governança, fundamentada em características de eficiência e eficácia, assim como realize a prestação de contas e publicize ações e resultados, dando transparência às informações, assim como siga legislação específica e baseada nos princípios do *compliance*.

### **3. METODOLOGIA**

A partir da discussão teórica sobre a possível influência da criação da Lei Anticorrupção em termos legais (na celebração) e práticos (na execução) de contratos de PPP's, esta pesquisa buscará, num primeiro momento, identificar se existem indícios de *compliance* em contratos, a tomar como exemplo o caso do DataCenter, para depois, de modo mais específico, demonstrar se a implementação de uma legislação que regulamente os programas de integridade permitiriam uma maior seguridade e cumprimento dos princípios da moralidade e da impessoalidade em parcerias do setor público com o setor privado.

Essa pesquisa se classifica como qualitativa descritiva e possui natureza exploratória, considerando a incipiência de estudos que fazem a aproximação entre os temas. Trata-se de uma iniciativa de análise pautada na busca bibliográfica de obras e documentos que versam sobre o assunto; citam-se artigos científicos, livros, leis, atos jurídicos e portais de entidades específicas sobre o assunto.

A coleta de dados se baseou na pesquisa de materiais utilizando as plataformas do Google Acadêmico e do Web of Science, baseando a busca por matérias nas palavras chaves: Parcerias Público-Privadas, *Compliance*, Programas de Integridade, Teoria da Agência, Lei Anticorrupção, Contratos Públicos, dentre outras na mesma temática. Os dados foram analisados considerando a relevância para a temática discutida e sempre com uma segunda pesquisa para confirmar os dados reunidos.

Além disso, para se chegar aos objetivos propostos realizou-se uma análise do Consórcio DataCenter do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, por meio das informações obtidas nos materiais disponibilizados por ambos os bancos, juntamente com o estudo realizado pelo Radar PPP, empresa fundada em 2014 intuito de identificar e organizar as informações públicas disponíveis sobre o mercado nacional de PPPs e concessões, assim como estudos acadêmicos realizados sobre a parceria por Averbuch e Souto (2013). A partir da coleta dessas informações, foi realizada uma análise qualitativa e exploratória dos fatos envolvidos na parceria de modo a relacioná-los com os temas abordados pela pesquisa.

Os materiais utilizados para a elaboração da pesquisa foram escolhidos seguindo os seguintes critérios:

- Confiabilidade da plataforma de publicação;
- Possuir temática que abordasse uma das palavras chaves elegidas;
- Análise teórica e comparativa dos assuntos para determinar sua relevância para o presente trabalho.

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

#### 4.1 Análise da presença de *compliance* no Consórcio *Datacenter* do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal

Para exemplificar se as regras e critérios de *compliance* estão sendo observadas nos contratos entre setor público e privado, optou-se pela análise do Consórcio *Datacenter*: Banco do Brasil S.A. (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF), com o intuito de verificar sua aplicação e seu desenvolvimento de acordo com os critérios de integridade nas PPPs.

O DataCenter foi inaugurado em março de 2013 e é considerado um sucesso na área de Parcerias Público-Privadas no país, e de acordo com Averbuch e Souto (2013) isso se dá porque as instituições financeiras se dedicaram para minimizar as possibilidades de erro. A PPP do Complexo Datacenter do BB e CEF foi a primeira experiência do governo federal desde a publicação da Lei nº 11.079 de 2004.

O complexo consiste em um conjunto de prédios localizados no Parque Tecnológico Capital Digital, em Brasília/DF que foram pensados com o objetivo de prestar serviços de manutenção e operação da infraestrutura predial do complexo ao longo do contrato, assim como a execução de sua obra civil, o fornecimento e a instalação de equipamentos e infraestrutura. Esse formato está de acordo com o Artigo 2º, parágrafo 4º, inciso III da Lei das PPPs, que proíbe a realização de parceria em que o fornecimento de equipamentos e as obras não estejam vinculadas à prestação de serviço (BRASIL, 2004).

A infraestrutura será compartilhada pelas duas instituições financeiras, na modalidade de “*co-location*”, para abrigar a infraestrutura de TI dos contratantes, buscando uma maior segurança das informações, tanto para os clientes quanto para os bancos envolvidos. Segundo Pinheiro (2004), DataCenter é uma

"[...] modalidade de serviço de valor agregado que oferece recursos de processamento e armazenagem de dados em larga escala. Podendo-se alcançar em diversos níveis de organizações uma grande capacidade, segurança de alto nível e flexibilidade no que se trata em hardware e software para armazenagem de informações" (PINHEIRO, 2004).

Segundo informações do sítio institucional do Banco do Brasil (BB, 2013), a estrutura e logística do projeto funciona da seguinte forma:

"O Datacenter é um **conjunto de prédios destinado a abrigar e dar suporte aos equipamentos de TI** das duas instituições financeiras proprietárias do complexo. A proporção é de **80% para o Banco do Brasil e de 20% para a Caixa**. Os prédios recebem a **classificação máxima de segurança** para centros de processamentos de dados, o **TIER 4**. Eles foram construídos sob normas internacionais e com as melhores práticas construtivas e de infraestrutura eletromecânica. A estrutura conta com segurança de acesso e mecanismos de detecção preventiva e combate a situações de risco extremo, como explosões ou até mesmo queda de aviões de pequeno porte sobre ela." (BANCO DO BRASIL, 2013)

O projeto de PPP do Datacenter Banco do Brasil/Caixa Econômica Federal possui prazo de contrato de concessão de 15 anos, na modalidade de concessão administrativa. A contraprestação do governo federal é variável por período e segue a seguinte distribuição: a) R\$ 245,2 milhões no 1º ano; b) entre R\$ 43 e R\$ 46 milhões do 2º ao 9º ano; e c) R\$ 46,8 milhões a partir do 10º ano.

O valor total do contrato para os próximos 15 anos é de aproximadamente R\$ 900 milhões. É importante destacar que, conforme verificado anteriormente, o contrato de PPP se enquadra como uma concessão temporária, e com o encerramento do contrato todas as benfeitorias realizadas no terreno passarão ao controle das Consorciadas - Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (MPOG, 2013). O próprio MPOG (2013) afirma que dentre as vantagens destacadas no projeto foi sua finalidade em garantir a continuidade do projeto mesmo em casos de desastres, garantindo assim a redução dos riscos operacionais e sua adesão aos normativos do Comitê da Basiléia.

Segundo Averbuch e Souto (2013), que realizaram uma análise profunda do contrato dessa PPP, as justificativas entregues pelos bancos se baseiam no fato de que a concessão traria maior eficiência aos serviços, após uma análise o Tribunal de Contas da União concluiu, a partir da análise dos documentos que os valores líquidos das contrapartidas dos serviços pagas à Sociedade de Propósito Específico (SPE) constituída no projeto seriam igual ou inferior aos valores que os parceiros públicos teriam que despender para a construção, manutenção e modernização do empreendimento se realizados por eles próprios. Nesse caso se trabalha em cima da garantia dos interesses do setor público.

No entanto, a contratação não previu garantias no caso de falta de pagamentos do parceiro público. Uma justificativa para a não exigência deste item pode ser a peculiaridade das entidades envolvidas, considerando que ambas as empresas não são do regime público de precatórios, no caso de decisões judiciais em favor do parceiro privado, este não deverá esperar uma "fila" de pagamentos, como geralmente acontece em ações que envolvem os demais órgãos da Administração Pública.

Outro quesito deixado de fora na relação contratual foram os indicadores de desempenho a serem seguidos na execução do projeto. Ao invés de estabelecer uma proporção para pagamentos de acordo com o nível alcançado de desempenho, foram inclusas penalidades para o caso de não cumprimento dos dispositivos contratuais.

A cláusula 29.1 dos contratos assinados com a Caixa Econômica Federal e com o Banco do Brasil determina que a concessionária é a única responsável por todos os riscos relacionados à concessão. Quanto aos quesitos de Integridade, tanto o Banco do Brasil quanto a Caixa Econômica Federal possuem Programas de *Compliance* instituídos. Ambos anunciam que seus programas seguem as Diretrizes da Controladoria Geral da União (2015) que afirma que

"[...] o sistema de gestão de integridade diz respeito a um conjunto de arranjos institucionais, regulamentações, instrumentos de gerenciamento e controle, além do fortalecimento de valores éticos com o objetivo de promover a integridade, a transparência e a redução do risco de atitudes que violem os padrões e políticas formalmente estabelecidos" (DIRETRIZES DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015, p.13)

Como uma confirmação dos métodos de fomento e a implementação e manutenção dos Programas de Integridade, o Banco do Brasil conquistou o Selo Pró-Ética nos anos de 2010, 2014 e 2016.

## **4.2 O Compliance como Programa de Integridade**

Após uma apresentação rápida do caso DataCenter, e mesmo reconhecendo a necessidade de estudos mais detalhados e aprofundados sobre contratos de gestão de PPPs, o

*compliance* tem como pressuposto o cumprimento de leis e regras, pautando-se pela ação ética, responsável e íntegra no exercício das atividades profissionais. Como se viu pela revisão de literatura, no caso da administração pública brasileira, o uso do *compliance* como o Programa de Integridade aparece como uma ferramenta usada no combate à corrupção, fraudes e demais ilicitudes e se baseia-se em três pilares de sustentação: prevenção, detecção e correção. Além disso, para o seu funcionamento efetivo existe a necessidade do envolvimento de todos os setores.

É necessário comentar que a implementação de um programa de *compliance* depende de diversos fatores para funcionar, e neste sentido, 13 princípios foram desenvolvidos e sugeridos como padrões mínimos; mesmo que não sigam uma estrutura fixa, de acordo com Trapp (2014) servem como um guia para os gestores.

Os princípios foram desenvolvidos pelo Comitê da Basiléia em 2007, e para facilitar o seu entendimento, foram divididos em 5 áreas:

a) **Controle pela administração e cultura de controle**

**Princípio 1:** O conselho de diretores deve responsabilizar-se pela aprovação das estratégias e políticas; compreender os riscos incorridos pelo banco, ajustando-os a níveis aceitáveis e assegurando-se de que a alta administração tome as medidas necessárias para identificar, monitorar e controlar estes riscos; aprovação da estrutura organizacional; e assegurar-se de que a administração sênior monitorea a eficácia do sistema de controles internos.

**Princípio 2:** A administração sênior deve ter a responsabilidade de executar as estratégias aprovadas pelo conselho; ajustando as políticas internas apropriadas de controle; e monitorando a eficácia do sistema de controles internos.

**Princípio 3:** O conselho de diretores e a administração sênior são responsáveis pela promoção de elevados padrões éticos e de integridade, e por estabelecer uma cultura dentro da organização que enfatiza e demonstra a todos os níveis do pessoal a importância dos controles internos. Todos os níveis do pessoal em uma organização bancária necessitam compreender seu papel no processo de controles internos e estar inteiramente engajados no processo.

**b) Avaliação de risco**

**Princípio 4:** A administração sênior deve assegurar-se de que os fatores internos e externos que poderiam afetar adversamente a realização dos objetivos do banco estão sendo identificados e avaliados. Esta avaliação deve cobrir todos os vários riscos que o banco enfrenta (por exemplo, o risco de crédito, o risco do país e de transferência, o risco de mercado, o risco de taxa de juros, o risco de liquidez, o risco operacional, o risco legal e o risco de reputação).

**Princípio 5:** A administração sênior deve assegurar-se de que os riscos que afetam a realização das estratégias e de objetivos do banco estejam sendo continuamente avaliados. Os controles internos podem demandar revisão de modo a abranger apropriadamente novos riscos ou riscos previamente não controlados.

**c) Atividades de Controle:**

**Princípio 6:** As atividades de controle devem ser uma parte integral das operações diárias de um banco. A administração sênior deve estabelecer uma estrutura apropriada de controle para assegurar controles internos eficazes, definindo as atividades de controle em cada nível do negócio. Estes devem incluir: revisões de alto nível; controles apropriados da atividade de departamentos ou divisões diferentes; controles físicos; verificação periódica de aderência aos limites de exposição; um sistema das aprovações e autorizações; e, um sistema da verificação e reconciliação. A administração sênior deve periodicamente assegurar-se de que todas as áreas do banco estejam aderentes às políticas e procedimentos estabelecidos.

**Princípio 7:** A administração sênior deve assegurar-se de que existe segregação de funções apropriada e que ao pessoal não foram atribuídas responsabilidades conflitantes. As áreas de conflitos de interesse potenciais devem ser identificadas, minimizadas, e com cuidado ser monitoradas.

**d) Informação e comunicação**

**Princípio 8:** A administração sênior deve assegurar-se de que existem dados financeiros, operacionais e de compliance internos adequados e detalhados, assim como informação do mercado externo sobre os eventos e as circunstâncias que são

relevantes ao processo de tomada de decisão. A informação deve ser confiável, oportuna, acessível, e disponibilizada em um formato consistente.

**Princípio 9:** A administração sênior deve estabelecer canais efetivos de comunicação para assegurar-se de que toda a equipe de funcionários esteja inteiramente ciente das políticas e dos procedimentos que afetam seus deveres e responsabilidades e que outras informações relevantes estejam alcançando o pessoal apropriado.

**Princípio 10:** A administração sênior deve assegurar-se de que existem sistemas de informação apropriados em funcionamento que cobrem todas as atividades do banco. Estes sistemas, incluindo aqueles que mantêm ou que se utilizam de dados em formato eletrônico, devem ser seguros e testados periodicamente.

e) **Monitoramento**

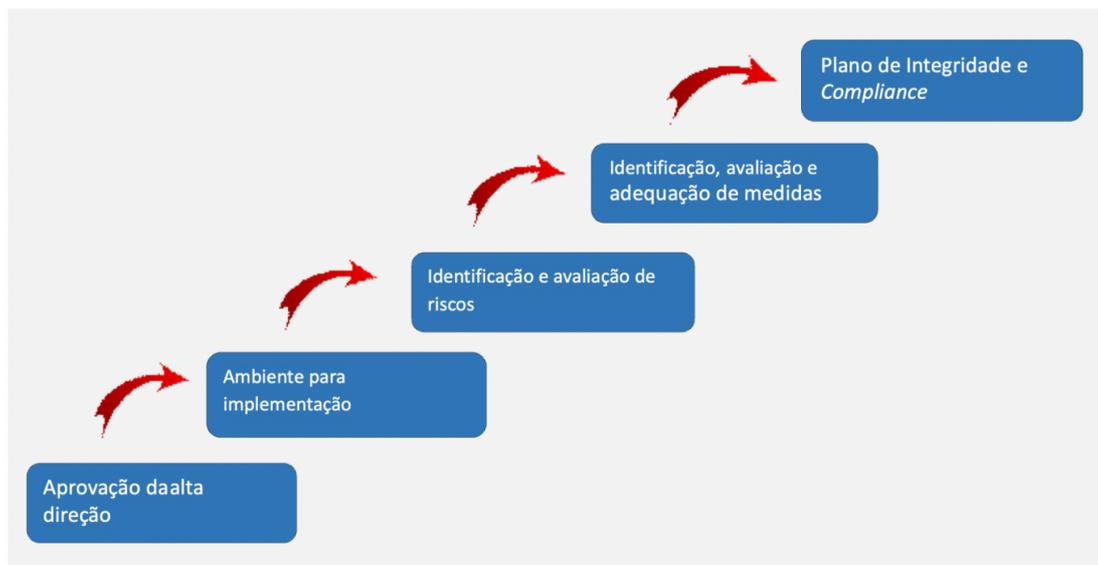
**Princípio 11:** A administração sênior deve monitorar continuamente a eficácia total dos controles internos do banco, a fim de auxiliar no atingimento dos objetivos da organização. O monitoramento dos riscos chaves deve ser parte das operações diárias do banco e deve incluir avaliações independentes, de acordo com o caso.

**Princípio 12:** Deve existir uma auditoria interna ampla e eficaz do sistema de controles internos realizado composta por funcionários apropriadamente treinados e competentes. A auditoria interna, como a parte do monitoramento do sistema de controles internos, deve reportar-se diretamente ao conselho de diretores ou ao comitê de auditoria, e à administração sênior.

**Princípio 13:** As deficiências identificadas nos controles internos devem ser relatadas de forma tempestiva ao nível apropriado da administração e ser cuidadas prontamente. As deficiências relevantes nos controles internos devem ser relatadas à administração sênior e ao conselho de diretores.

Esses princípios são utilizados por diversas empresas como base para desenvolver seus próprios Programas de Integridade. Além dos 13 princípios listados, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União indica também uma série de etapas que podem ser usadas para o desenvolvimento e consolidação do programa, tal como mostra a Figura 1.

**Figura 1.** Etapas para elaboração do programa de integridade e *compliance*



**Fonte:** Programa de Integridade e Compliance do Instituto de Tecnologia da Informação (2018)

A Controladoria Geral da União afirma que os programas de integridade devem ser estruturados, aplicados e se manter atualizados de acordo com as características e os riscos das atividades exercidas por cada pessoa jurídica, e deve procurar sempre garantir o constante aprimoramento e adaptação do programa, visando mantê-lo efetivo e eficaz.

O detalhamento sobre os Programas de *compliance* são relevantes principalmente quando se consideram as exigências para as empresas privadas que possuem algum tipo de parceria ou pretensões parceria como Estado para a prestação de serviços públicos; até mesmo para manter um contrato que esteja em vigor.

De acordo com Ferreira (2019), a administração pública está estabelecendo como requisito para as contratações a criação e manutenção de programas de *compliance*. Como ferramenta de fomento para estimular a implementação dessas políticas, o Estado utiliza dos chamados selos de certificação, não como requisito para a contratação, mas como um benefício no processo licitatório (FERREIRA, 2019).

"Essas certificações, por si só já podem ser consideradas como fomento (...) no conceito honorífico, que, por sua vez, compreenderia “as distinções e recompensas que se outorgam com público reconhecimento e proclamação de um ato de conduta exemplar” (FERREIRA, 2019, p.278).

#### 4.2.1. *Pró-Ética: Ferramenta de Fomento e Garantia dos Programas de Compliance*

Um exemplo dos selos mencionados anteriormente, e também um dos mais bem sucedidos quando se trata da avaliação de programas de *compliance* é o selo "Empresa Pró-Ética", que a Controladoria Geral da União elaborou juntamente com o Instituto *Ethos* de Empresas e Responsabilidade Social, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que busca auxiliar as empresas a gerirem seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável. Este selo se trata de

"[...] uma iniciativa que busca fomentar a adoção voluntária de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que, independentemente do porte e do ramo de atuação, mostram-se comprometidas em implementar medidas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude" (BRASIL, 2018).

Ele é considerado um dos selos de maior reconhecimento, inclusive internacionalmente por uma série de órgãos como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), que pontuou a Pró-Ética como "um dos melhores exemplos de incentivos para que as empresas invistam voluntariamente em programas anticorrupção e outras medidas que fortaleçam a integridade corporativa". (UNODC, 2021)

Para poder concorrer ao selo, o regulamento da Pró-Ética, em seu Artigo 13 prevê uma avaliação que busca, por meio de um amplo formulário, garantir que a empresa cumpra com uma série de requisitos, que são divididos em seis áreas: "(i) comprometimento da alta direção e compromisso com a ética; (ii) políticas e procedimentos; (iii) comunicação e treinamento; (iv) canais de denúncia e remediação; (v) análise de riscos e monitoramento; (vi) transparência e responsabilidade social" (BRASIL, 2018).

Além de preencher o formulário, as empresas devem anexar os documentos capazes de comprovar que aderem aos requisitos necessários. Em caso de descaracterização de algum documento, seja para preservação de sigilo pessoal ou comercial, é de responsabilidade da

empresa fazê-lo de forma que as partes não tarjadas sejam o suficiente para a análise documental (BRASIL, 2018).

Segundo o Artigo 9º do regulamento do programa, somente é admitida a avaliação das informações e documentos encaminhados das empresas que cumprem os seguintes requisitos:

- (i) não constar do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas – CEPIM, ou do Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP por penalidade aplicada em decorrência de Processo Administrativo de Responsabilização;
- (ii) preencher todas as perguntas do questionário de avaliação e apresentar os documentos comprobatórios;
- (iii) enviar o questionário de avaliação no prazo estipulado, por meio do Sistema eletrônico do Pró-Ética;
- (iv) apresentar as certidões que comprovem a regularidade fiscal no âmbito federal e trabalhista, quais sejam: a) Certidão de Regularidade Fiscal emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); b) Certificado de Regularidade do FGTS- CRF; e c) Certidão de Débitos Trabalhistas, emitida pela Justiça do Trabalho;
- (v) comprovar ser signatária do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, promovido pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social;
- (vi) não estar participando de negociação para celebração de Acordo de Leniência ou respondendo a Processo Administrativo de Responsabilização de que tratam a Lei n.o 12.846/2013 (BRASIL, 2018).

Seguindo o exemplo da Pró-Ética, um verdadeiro movimento de certificações iniciou-se no Brasil, tomando como base a ISO 19600, norma internacional que aborda aspectos de *compliance* como instrumento de governança e análise de riscos, e que já foi incorporada pela ABNT, como o Selo IBC Empresa *In Compliance*, que é deferido a empresas que possuem Programas de *Compliance* estruturados e efetivos, avaliados pelo Sistema de Gestão de *Compliance* IBC (Instituto Brasileiro de Compliance) e, em consonância com as Certificação da ABNT.

Esse movimento, principalmente os que influenciam o desenvolvimento de selos governamentais, podem ser utilizados como benefícios em processos licitatórios, pois seriam

capazes de trazer diversas vantagens, como método de desempate, por exemplo. Seria dado preferência às empresas que possuem selos de reconhecimento em seus programas de integridade.

Tais medidas buscam, a partir da adoção dos programas de *compliance*, reconhecer seus benefícios de modo que um ambiente de integridade seja desenvolvido nas relações entre o setor público e o setor privado, unificando os objetivos dos setores, e gerando um sistema de confiabilidade entre eles, pois o *compliance* funciona também como uma ferramenta de governança, o que abre o leque para seu potencial como um mecanismo de resolução para situações de conflito de agência, com foco nas situações vivenciadas pelos conflitos nas Parcerias Público-Privadas.

### **4.3 A relação entre Teoria da Agência e PPP's**

Praticamente todas as relações contratuais só são estabelecidas quando existe troca entre as partes envolvidas, ou seja, “o agente compromete-se a realizar certas tarefas para o principal e o principal compromete-se a remunerar o agente” (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999, p. 139). De acordo com Arruda *et al* (2008), a teoria da agência se trata da transferência de riqueza entre principal e agente, ocorrida quando o principal delega poderes e autoridade para o agente tomar decisões, o que culmina com o principal sabendo que irá perder parte de sua riqueza, em busca de conseguir o melhor desempenho e resultado possível do agente.

No caso das relações envolvendo os setores público e privado, principalmente quando o assunto são casos de parceria, o conflito da agência se dá quando a agenda particular do representante ou agente, começa a influenciar as decisões e estratégias adotadas em nome do principal. Cabe observar que nem sempre essa agenda particular, esses interesses, culmina na prática de ilicitudes ou na quebra do dever fiduciário, mas, geralmente envolve o agravante do conflito de interesses.

Jesen e Meckeling (1976) abordam a questão de que os indivíduos que participam da relação são racionais e buscam maximizar seu bem-estar individual. De forma que se assume que o agente nem sempre agirá com seu foco unicamente em atender os interesses do

principal, por esse motivo, os autores apontam que o principal enfrenta o problema do agente não agir em favor dos seus interesses, seja por buscar maximizar interesses próprios, incompetência, negligência ou mesmo má fé.

Desta forma, cria-se a cultura de que as decisões dos agentes são onerosas para o principal, sendo difícil ou caro para o principal verificar o desempenho do agente. Outro ponto a respeito da agência pode ser visualizado pelos conflitos de interesse no caso de PPPs, já que a empresa privada está em um pólo, que busca a maximização do lucro enquanto o poder público está em outro, buscando o bem-estar social e a prestação de serviços com qualidade.

Neste sentido, sabe-se que contratos de PPP são projetos de longo prazo, onde o parceiro privado deve realizar atividades de interesse público, que só terão a respectiva amortização e lucros após um longo período. Em contratos como esses, as projeções de receitas e despesas são feitas considerando 10, 20 ou 30 anos, o que causa, em caso de qualquer erro ou desvio de fluxos de caixa, danos irreversíveis (RADAR PPP, 2014).

Considerando isso, em situações de conflito de interesse, o resultado será trágico para o projeto de interesse público fundamentado na PPP e, de imediato, são os usuários finais daquele serviço que sofrerão (sociedade), além de prejudicar a confiança de investidores em projetos e para futuras parcerias (MOREIRA, 2015).

Há uma expectativa geral de que exista uma maior transparência e práticas que garantam a seguridade do governo em uma PPP, mas para isso existem algumas ferramentas que podem auxiliar nesse processo, como a obrigatoriedade de sistemas de governança corporativa, onde a auditoria, um dos seus três pilares, seja realizada de maneira eficaz.

#### **4.4 O *Compliance* como um mecanismo de governança**

A palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção. Assim, de maneira lógica, é possível significar governança como dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos (PETERS, 2013).

O Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU apresenta a seguinte definição para governança no setor público: “[...] um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e

controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014).

De forma geral a governança deve estar associada à melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e pode ser considerada, também, uma das principais ferramentas no combate aos problemas da agência, pois tem como objetivo aprimorar o desempenho das instituições, mitigar conflitos e trazer mais segurança para a sociedade.

Neste sentido, tal como reforça a *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001), a governança se refere à gestão e controle, e está alicerçada nos princípios de transparência, integridade e *accountability*. Portanto, é possível considerá-la uma ferramenta que quando aplicada aos processos de PPP's, aumentaria a capacidade de controle sobre as responsabilidades de cada parte do contrato e seus interesses.

Um boa governança pública, seguindo o exemplo da governança corporativa, está apoiada nos princípios de *fairness* (equidade), *disclosure and transparency* (divulgação e transparência), *accountability* (prestação de contas) e *compliance* (responsabilidade e integridade) (ZORZAL; RODRIGUES, 2015).

Shleifer e Vishny (1998) mostraram a governança como um importante mecanismo de garantia para que investidores obtenham retorno sobre seu investimento, principalmente quando apoiado por mecanismos reguladores, legais e de mercado. Considerando isso, o *compliance* possui conexão direta com as boas práticas de governança, e quando aplicado na administração pública direta e indireta é capaz de assegurar que as empresas que atuam em parceria com o Estado cumpram com os seus deveres resguardando os interesses sociais, evitando conflitos e as consequências advindas deles.

Nesse sentido, Silveira (2015), ao citar o objetivo central da governança corporativa, referencia a transparência a fim de garantir a sustentabilidade das relações com o Estado. O *compliance* garantiria, neste sentido, que todas as informações prestadas pela organização para a sociedade estejam longe de qualquer vício.

O uso do programa de *compliance* não é necessário apenas pela questão da ética da governança, mas também, segundo Rossetti e Andrade (2016), pela exatidão na prestação de contas, o que é essencial para confiar em uma gestão. Os autores citam a necessidade de observação da lei para garantir que todas as áreas da empresa sejam transparentes, íntegras e

prezem pela moralidade nos negócios, sobretudo quando se considera o surgimento do *compliance* junto com as medidas anticorrupção.

#### **4.5 O *compliance* e sua aplicação sobre a teoria da agência em PPP's**

Atualmente, de acordo com Bovair e Löffler (2009) e Kettl (2015), o papel do governo não é simplesmente o de fornecer, regular ou redistribuir serviços de interesse público, mas também servir como catalizador de investimentos privados que, por meio de redes de cooperação, como as PPPs, são capazes de contribuir com a promoção do interesse público.

Posto isso, é natural reconhecer que as PPPs ganham cada vez mais notoriedade na implementação de obras públicas, principalmente as de grande porte, aquelas em que o Estado teria dificuldade de implementação por conta das limitações de capital e gestão.

Porém, segundo a análise realizada nos tópicos anteriores, existem alguns conflitos que são enfrentados para o fortalecimento da parceria, e de modo a evitar que os princípios da administração pública entrem em contraste com os objetivos das empresas responsáveis pela prestação do serviço ou realização das obras em questão; esses conflitos de interesses ou conflitos de agência devem se submeter a mecanismos de governança para serem solucionados.

Com um enfoque nos princípios da moralidade e da impessoalidade, os Programas de *Compliance* das empresas são uma opção para solucionar os problemas relacionados ao comportamento dos agentes (empresas privadas) e a persecução do interesse e o controle dos principais (Estado). Isso se dá quando o Programa de *Compliance* é implementado seguindo os princípios definidos pelo Comitê da Basiléia, assim como os estágios de implementação orientados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, e considerando sempre as particularidades de cada organização.

Neste caso deve ser desenvolvida uma cultura ética e de conformidade com leis, pois a efetividade do programa de *compliance* requer um alto nível de comprometimento da liderança, partindo da alta gestão para o restante da estrutura, fazendo com que o

relacionamento e a fiscalização por parte do governo durante as parcerias se tornem mais fáceis.

Após a implementação da Legislação Anticorrupção e, posteriormente, depois do surgimento de outros artifícios legais, as empresas que tem como objetivo realizar alguma forma de parceria ou firmar qualquer forma de contrato com o setor público devem estar cientes da obrigatoriedade da implantação de um Programa de Integridade (BRASIL, 2021).

Tal medida, juntamente com a utilização de ferramentas de fomento ou de benefícios em editais, garante para administração pública a possibilidade de averiguar a efetividade do *compliance* no âmbito empresarial como uma forma de minimizar os conflitos de interesse, principalmente ao considerar que essas medidas de governo funcionem como uma forma de reconhecer uma responsabilidade comum entre todos os atores.

Isso favorece o estabelecimento de um sistema de rede eficiente, que busca práticas de participação, integração e co-produção nos serviços públicos, garantindo um melhor uso de recursos, assim como melhores resultados (BOVAIR; LÖEFFLER, 2009; KLIJN; KOPPENJAN, 2016), principalmente nas áreas de infraestrutura, que estão recebendo cada vez menos investimentos por parte do poder público.

Bevir (2018) propõe que esse modelo, em que as redes ou parcerias são firmadas sob a luz das garantias dos programas de integridade, trabalham com um sistema de confiança mútua estabelecida entre os parceiros, inclusive naquelas firmadas entre agentes públicos e privados, exigindo uma liderança pública capaz de atuar na criação e gestão de redes que atuam de forma flexível, criativa, inclusiva e comprometida com o interesse público.

As PPPs desenvolvidas nesse modelo e seguindo a Lei Anticorrupção e estabelecendo os critérios de integridade, restabelecem a dimensão da conformidade (ética e legal do Estado) como valor fundamental, colocando-a em patamar de bom-desempenho, que consiste no critério de excelência baseado na eficiência, eficácia e sustentabilidade. Segundo essa concepção, os resultados da gestão pública também devem refletir o alcance de princípios, legais e éticos, contribuindo assim para restabelecer a confiança dos cidadãos no Estado e na legitimidade do governo (BAO *et al.* 2012; FLEDDERUS *et al.* 2014).

Assim, pode-se dizer que um programa de *compliance* “visa estabelecer mecanismos e procedimentos que tornem o cumprimento da legislação parte da cultura corporativa.” (CARVALHO; MENDES, 2017, p.31). Contudo, Carvalho e Mendes (2017) ressaltam que o

*compliance* não tem o intuito de acabar completamente com atos ilícitos, ou até mesmo solucionar os problemas de conflito de agência, apenas tenta fazer com que as suas ocorrências, e suas consequências sejam as mínimas possíveis. Além disso, a proposta do uso de *compliance* como um mecanismo de governança para solucionar questões de conflito de agências nos casos de PPPs podem ser resumidas pela seguinte afirmação:

Criar ferramentas para que a empresa rapidamente identifique sua ocorrência e lide da forma mais adequada possível com o problema. É por isso, inclusive, que o Estado incentiva sua adoção. Ao pensar sobre os motivos pelos quais a Administração incentiva os programas de *compliance*, nota-se que se trata de uma espécie de compartilhamento de uma atividade própria do poder público com os agentes privados. Ou seja, entende-se que a sociedade tem algo a ganhar se for criado um incentivo para que as próprias empresas sejam parcialmente responsáveis por garantir o cumprimento da legislação. (CARVALHO; MENDES 2017, p. 31)

## 5. CONCLUSÃO

Refletindo as mudanças que o Brasil vem passando desde a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12846 de 2013), é necessário que os sistemas de contratação pública acompanhem as transformações.

Com isso, esse trabalho buscou incitar a discussão sobre os benefícios da implementação dos programas de *compliance* para a elaboração e gestão de contratos de parcerias público-privadas. Como principal achado, destaca-se o *compliance* como uma ferramenta útil, e que sua utilização como uma ferramenta de governança e programa de integridade deve se tornar um pré-requisito para a realização de contratos governamentais, já que o *compliance* contribui para a obediência e manutenção dos princípios de moralidade e impessoalidade, assim como ajudam na diminuição das situações de conflito de interesses.

O *compliance* é de suma importância para ajudar na resolução dos problemas de agência, sobretudo nos casos de PPPs, já que são capazes de gerar um sistema de resolução de conflitos baseados e fundamentados em características de eficiência e eficácia, além da

prestação de contas e transparência de informações. Essas características do Programa de *complicance* é considerado também uma solução para problemas de baixa produtividade e corrupção nas parcerias brasileiras, promovendo o melhor desempenho (a criação de valor para as partes interessadas) e assegurando a conformidade aos princípios éticos e legais (a preservação de valor para as partes interessadas).

Por fim, o projeto busca demonstrar que as boas práticas não devem se limitar a reforçar mecanismos de controle, mas também trabalhar a dimensão do alinhamento entre os interesses entre o agente e seus princípios. Cabe ressaltar que os Programas de Integridade não são uma fórmula mágica, e nem uma receita pronta, eles devem ser construídos de acordo as necessidades de cada agente, porém, é imprescindível que os princípios sejam considerados: a transparência (*openness*), a integridade (*integrity*) e a responsabilidade (*accountability*). E que o processo é de contínua adaptação, de forma a fortalecer os princípios da Administração Pública, e aumentar a confiança nas instituições públicas.

Como limitações do estudos indica-se a dificuldade em encontrar contratos de PPP's consolidadas para análise, principalmente considerando aquelas de levado valor financeiro. Assim como o fator de que o tema, por mais que seja cada vez mais debatido, principalmente os fatores anti-corrupção e a inovação das parcerias, sua devida relação e como se influenciam entre si, ainda é pouco discutido no meio acadêmico, o que trouxe uma limitação para o devido aprofundamento das discussões. Deste modo, espera-se que esta peça possa contribuir para o aperfeiçoamento das discussões neste ramo, posicionando-se como um objeto norteador para o desenvolvimento de práticas e pesquisas acadêmicas diretamente relacionadas com o objeto aqui apresentado.

Para a continuidade das pesquisas na área, recomenda-se o desenvolvimento de estudos direcionados para que exista uma análise contratual mais profunda, levando em consideração elementos indispensáveis para pactuação dos mesmos, de modo que se possa tornar mais sólidos os procedimentos de apuração dos princípios de integridade nas PPP's.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade**. Brasília: CGU, 2017a.

\_\_\_\_\_. *ABNT NBR ISO 31000. Gestão de riscos – Princípios e diretrizes*. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei no 12.846, de 10 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências*. Brasília, 2013b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em: 31 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei distrital no 6.112 de 2 de fevereiro de 2018 do Distrito Federal. Dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Distrito Federal, em todas esferas de Poder, e dá outras providências*. Brasília, 2018b. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=356400>>. Acesso em: 23 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Governança corporativa**. São Paulo, [20--?]. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 22 set. 2021.

\_\_\_\_\_. *Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão*. Brasília: MPOG, 2017.

\_\_\_\_\_. **GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NAS EMPRESAS ESTATAIS**. Brasília: CGU, 2015b.

\_\_\_\_\_. *Portaria CGU no 909, de 7 de abril de 2015. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas*. Brasília: CGU, 2015c. Disponível em: <<https://bit.ly/2WRLgpy>>. Acesso em: 23 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Portaria CGU no 910, de 7 de abril de 2015. Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013.* Brasília: CGU, 2015d. Disponível em: <<https://bit.ly/2E3vnEY>>. Acesso em: 23 out. 2021.

ABEDNEGO, M. P., & ONGULANA, S. O. **Good project governance for proper risk allocation in public-private partnerships in Indonesia.** *International Journal of Project Management*, 24, pp. 622–634.

AMARAL, H., F., ARAÚJO, M., B., V. e LIMA, R., E., **CONFLITOS DE AGÊNCIA: UM ESTUDO COMPARATIVO DOS ASPECTOS INERENTES A EMPRESAS TRADICIONAIS E COOPERATIVAS DE CRÉDITO.** *Revista de Contabilidade e Organizações*. 2008

ABBI. Associação Brasileira de Bancos Internacionais. **Consultivo “Função de Compliance”**, 2004, Disponível em <[www.abbi.com.br](http://www.abbi.com.br)> Trabalhos Especiais. Acesso em: 21 mai. 2021.

ARAUJO, B.; VALTER, X. & SANTOS, L. (2019). **Compliance na administração pública brasileira.** *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*.

ARRUDA, G. S.; MADRUGA, S. R.; & FREITAS JUNIOR, N. I. (2008). **A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria.** *Revista de Administração da UFSM*, v. 1, n. 1, p. 71-84.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT ISO/IE Guia 73. Gestão de riscos – Vocabulário – Recomendações para uso em normas.** São Paulo: ABNT, 2005.

AVERBUCH, I. P.; SOUTO, V. L. **Parceria público-privada: consórcio complexo Datacenter BB-Caixa - lições aprendidas.** In: OLIVEIRA, G.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). *Parcerias Público Privadas: Experiências, Desafios e Propostas.* Rio de Janeiro: LTC - Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda, p. 209-223, 2013.

AZEVEDO, M. E. **As Parcerias Público Privadas: Instrumento de Uma Nova Governação Pública**. Orientador: Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira. 2008. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2008.

BANCO DO BRASIL. **BB e Caixa inauguram DataCenter em Brasília**. Disponível em: <[http://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/imprensa/n/36954/BB%20e%20Caixa%20inauguram%20Datacenter%20em%20Bras%C3%ADlia#/>. 2013. Acesso em: 27 mar. 2017.](http://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/imprensa/n/36954/BB%20e%20Caixa%20inauguram%20Datacenter%20em%20Bras%C3%ADlia#/)

BAIRRAL, M. A. da C., SILVA, A. H. C. e ALVES, F. J. S. **Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010**. Revista de Administração Pública [online]. 2015, v. 49, n. 3, pp. 643-675. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612125158>>. Acesso em: 30 Outubro 2021

BAO, G. et al. **Beyond new public governance: a value-based global framework for performance management, governance, and leadership**. *Administration & Society*, v. 45, n. 4, p. 443-467, 2012.

BEVIR, Mark. **Governança democrática: uma genealogia**. Revista de Sociologia e Política [online]. 2011, v. 19, n. 39, pp. 103-114. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>>. Acesso em: 1 Novembro 2021

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 de março de 2021

BRASIL, Presidência da República. **Decreto n. 8.420 de 18 de março de 2015 - Regulamenta a Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm)> Acesso em: 11 de maio de 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Lei n. 12.846, de 01 de agosto de 2013 - Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei-12846-2013.htm>> Acesso em: 12 de maio de 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666 — **Lei de Licitações e Contratos, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei no 11.079, de 30.12.2004 - **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.** *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 15 out. 2021.

BRINKERHOFF, D. W., & BRINKERHOFF, J. M. (2011). **Public-private partnerships: perspectives on purposes, publicness, and good governance.** *Public Administration and Development*, 31, pp. 2–14.

BRITO, M., S. **A arbitragem na solução de conflitos nos contratos de parceria público-privada.** Fundação João Pinheiro. 2008. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/1971>. Acesso em: 21 de maio de 2021

BOVAIR, T.; LÖEFFLER, E.. **Public management and governance.** New York: Routledge, 2009.

CAMPOS, P. T.. **Comentários à Lei no 12.846/1013 – Lei Anticorrupção**. Revista Digital de Direito Administrativo, 2(1); p. 160-185, 2015,

CANDELORO, A. P. P.; RIZZO, M. B. M.; PINHO, V. **Compliance 360o: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

CARVALHO, V., et al, (coord.). **GUIA PROGRAMAS DE COMPLIANCE: Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial**. 1. ed. atual. Brasília: CADE, 2016.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Guia de Implantação de programa de integridade nas empresas estatais: orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais**. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <[https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia\\_estatais\\_final.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2020.

COIMBRA, M. de A.; MANZI, V. A. (Coord.). **Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

COMITÊ DA BASILÉIA (Brasil). **Comitê da Basiléia. 13 Princípios para a avaliação de sistemas de controles internos**. [S. l.], 1998. Disponível em: <http://www.bouzas.com.br/13principios.htm>. Acesso em: 4 out. 2021.

CORREIA, L., F., et. al., **Um índice de avaliação da qualidade da governança corporativa no Brasil**. In: R. Cont. Fin. – USP, São Paulo, v. 22, n. 55, p. 45-63, jan./fev./mar./abr. 2011.

DIXIT, A. **Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review**. The Journal of Human Resources, Madison, v. 37, n. 4, p. 696-727, Autumn, 2002.

ELEK, J. **Guia Prático do Compliance: União não basta, queremos estados e municípios**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fosense, 2020.

FAGALI, B. **O COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO EM PPPs: desafios práticos específicos à customização de um programa de integridade realmente atento às inúmeras e significativas particularidades existentes.** Tratado de Parcerias Público-Privadas, Tomo IX - Execução e gestão das PPP's. 2019. v.9, p. 1-31

FERREIRA, T.J. **FOMENTO À INTEGRIDADE: O *Compliance* como Exigência nas Contratações Públicas.** Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí. 2019. v.52. p.267-283

FILHO, R., C., R. *et al.* **PROGRAMA DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE: Orientações para o ITI.** Brasília - DF: [s. n.], 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/iti/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/Programa\\_de\\_Integridade\\_e\\_Compliance\\_\\_\\_Assinado\\_1.pdf](https://www.gov.br/iti/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/Programa_de_Integridade_e_Compliance___Assinado_1.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021.

FLEDDERUS, J.; BRANDSEN, T.; HONINGH, M. E. **Restoring trust through the co-production of public services: a theoretical elaboration.** *Public Management Review*, v. 16, n. 3, p. 424-443, 2014.

FREITAS, E., A. **ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI ANTICORRUPÇÃO – PROPOSTAS PARA REDUZIR SUA INSEGURANÇA JURÍDICA - INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP, 2018.**

GIOVANETTI S., Lazzarini, R.. **Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas.** Revista de Administração Pública [online]. 2015, v. 49, n. 4, pp. 819-846. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612119746>>. ISSN 0034-7612. <https://doi.org/10.1590/0034-7612119746>. Acesso 18 Outubro 2021

GONÇALVES, P.. **Entidades Públicas com Poderes Privados, Coimbra, Almedina, 2005,** p. 13.

GOVERNO FEDERAL (Brasil). Pró-Ética. **O Pró-Ética**. [S. l.], [2020?]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/historico>. Acesso em: 1 nov. 2021.

GOVERNO FEDERAL (Brasil). **Plataforma Mais Brasil**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://portal.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-portal-frontend/>. Acesso em: 5 maio 2021.

GUIMARÃES, F, V. et al. **CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: GUIA PARA O GESTOR PÚBLICO**. Brasília - DF: [s. n.], 2016. Disponível em: [https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Concessoes\\_e\\_Parcerias\\_Publico\\_Privado\\_2017.pdf](https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Concessoes_e_Parcerias_Publico_Privado_2017.pdf). Acesso em: 5 maio 2021.

HEINEN, J. **Comentários à Lei Anticorrupção – Lei no 12846/2013**. Belo Horizonte: Forum, 2015.

HENDRIKSEN, E, S; VAN BRED, M, F. **Teoria da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

HIERNAUX, J.P. **O partenariado, uma perspectiva de desenvolvimento do trabalho social**. In: J. Estivil (Org.). O partenariado social na Europa: uma estratégia participativa para a inserção. Porto: Cadernos REAPN, 1997. P.77-88.

IFAC - INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 7 out. 2021.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure**. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, p.305-360, 1976.

JOSLIN, R., & MULLER, R. (2015). **Relationships between a project management methodology and project success in different project governance contexts**. *International Journal of Project Management*, 33, pp. 1377–1392.

JURUÁ, C. V. **PPP – Os contratos de parceria público-privada**, abril de 2004. Disponível em: <<https://jus.uol.com.br/revista/texto/19238/a-aplicacao-da-lei-nacional-de-parceria-publico-privada-ppp>>. Acesso em: 28 out. 2021.

KETTL, D. **The global public management revolution**. Washington: Brookings Institution Books, 2005.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. **Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance**. *Public Management*, v. 2, n. 2, p. 135-158, jan. 2000.

LACRUZ, A. J. **Considerações teóricas sobre governança corporativa no terceiro setor à luz da teoria da agência**. *Cadernos EBAPE.BR* [online]. 2020, v. 18, n. 3, pp. 473-485. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395120190007> <https://doi.org/10.1590/1679-395120190007x>>. Acesso em: 18 de Outubro 2021

MESQUITA, C. B. C. de. **O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria no 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU)**. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio de 2019.

MESQUITA, A. M. M. **Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas (PPPs)?**. *Revista de Administração Pública* [online]. 2008, v. 42, n. 4, pp. 735-763. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000400006>>. Acesso em: 30 Outubro 2021

MESQUITA, A., M., e MARTINS, R., S. **Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas (PPPs)?**. *Revista de Administração Pública* [online]. 2008, v. 42, n. 4, pp. 735-763. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000400006>> Acesso em: 1 Novembro 2021

MENDES, F. S., CARVALHO, V. M. (2017). **Compliance: concorrência e combate à corrupção**. Brasil: Trevisan Editora.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia de integridade pública**. Brasília: CGU, 2015a.

MOREIRA, E., B. **Arbitragem e PPPs**. [S. l.], 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/arbitragem-e-ppps>. Acesso em: 6 out. 2021.

PECI, ALKETA e SOBRAL, F. **Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira**. Cadernos EBAPE.BR [online]. 2007, v. 5, n. 2, pp. 01-14. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1679-39512007000200011>>. Acesso em: 8 Novembro 2021

PÉRICO, A. E., REBELLATO, D. A. do N. (2005). **Desafios das parcerias público-privadas (PPPs)**. *Revista De Administração Pública*, 39(5), 1031 a 1052. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6578> Acesso em: 20 de Outubro de 2021

PETERS, B., G.,. **What is Governance?** Revista do TCU, Brasil, ano 45, n. 127, p. 28, mai/ago 2013. Disponível em < <http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/periodicos-e-series/revista-do-tcu/>>. Acesso em 09 set. 2021.

PINHEIRO, J. M. S. **O que é um Datacenter?** 2004. Disponível em: [www.projetoderedes.com.br/artigos/artigo\\_datacenter.php](http://www.projetoderedes.com.br/artigos/artigo_datacenter.php) Acesso em: 06/11/2021.

PINTO, N., G., M., *et al.* **GESTÃO PÚBLICA DE STAKEHOLDERS: QUEM PRIORIZAR?**. [S. l.: s. n.], 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Greici-Sarturi/publication/321307398\\_Gestao\\_Publica\\_de\\_Stakeholders\\_Quem\\_Priorizar/links/5a85d374458515b8af88ff15/Gestao-Publica-de-Stakeholders-Quem-Priorizar.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Greici-Sarturi/publication/321307398_Gestao_Publica_de_Stakeholders_Quem_Priorizar/links/5a85d374458515b8af88ff15/Gestao-Publica-de-Stakeholders-Quem-Priorizar.pdf). Acesso em: 13 out. 2021.

RADAR PPP (Brasil). Radar PPP. **Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP**. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201408-guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

REVIVER. **Estados e municípios que possuem Lei ou projeto de Lei**. [S. l.], JAN/DEZ. [ENTRE 2000 E 2020]. Disponível em: <https://www.reviverepossivel.com/estados-e-municipios-que-possuem-lei-ou-projeto-de-lei/>. Acesso em: 30 out. 2021.

ROSSETTI, J., P.; ANDRADE, A., **Governança Corporativa: Fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SADDY, A. **Códigos de condutas e boas práticas**. In: Revista de Informação Legislativa, v. 2015, jul./set. 2017. pp. 27-57.

SERPA, A. C. **Compliance Descomplicado: Um Guia Simples E Direto Sobre Programas De Compliance**. N.p.: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. **Law and Finance**. Journal of Political Economy, Chicago, v.106, pp.1113-1155, 1998

SILVEIRA, A. D. M. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

SLOMSKI, V. et al. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil**. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, Brasília, v. 3, n. 3, p. 62-84, set./dez. 2009.

TRAPP, H. L. A. F. **Compliance na Lei Anticorrupção: Uma Análise da Aplicação Prática do Art. 7o, da Lei 12.846/2013**. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=3969>>. Acesso em: 13 de maio de 2021

TREASURY, HM. **Building better partnerships**. London, 2002.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (Brasil). **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 13, DE 30-10-2013**. MPOG - ORIENTAÇÃO NORMATIVA, [S. l.], 30 out. 2013.

TORREY, D. **FCPA cria sanções no combate à corrupção comercial**. 2012. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-abr-11/fcpa-cria-sancoes-combate-corrupcao-comercial-internacional>> Acesso em: 13 de maio de 2021

UN – United Nations. **United Nations Convention Against Corruption**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>>. Acesso em: 13 de maio de 2021

ZORZA, L; RODRIGUES, G., M.,. **Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança**. Informação & Informação, [S.l.], v. 20, n. 3, p. 113 - 146, dez. 2015. ISSN 1981-8920. Disponível em: <<https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/19470>>. Acesso em: 10 nov. 2021.