

PROGRAMAS DE INTEGRIDADE PÚBLICA: COMBATE À CORRUPÇÃO E FORTALECIMENTO DA TRANSPARÊNCIA

Gláucia Renata Sousa
Universidade Federal de Goiás
Brasil

Maria Carolina Carvalho Motta
Universidade Federal de Goiás
Brasil

RESUMO

A implementação de programas de integridade em órgãos governamentais é essencial para criar uma cultura de conformidade fundamentada em transparência e responsabilidade, características necessárias para a eficiência democrática das instituições públicas. Criar tal cultura envolve estabelecer normas claras, comunicar valores efetivamente e formular políticas com mecanismos para garantir adesão contínua. Ademais, combater a corrupção requer sistemas de controle robustos e educação constante dos servidores sobre práticas de governança. Nesse contexto, destaca-se o problema de pesquisa a seguir: Como a institucionalização de novos comportamentos e métodos em órgãos governamentais pode fortalecer a confiança da sociedade na administração pública? O objetivo é averiguar os efeitos da implementação de programas de integridade pública na criação de uma cultura de conformidade em órgãos públicos. Foi aplicada a metodologia de Revisão Bibliográfica Narrativa, respaldada por pesquisa qualitativa exploratória. Concluiu-se que a transparência institucionalizada fortalece a confiança da sociedade na administração pública.

Palavras-chave: Cultura de Conformidade; Gestão Pública; Institucionalização; Programa de Integridade; Transparência.

PUBLIC INTEGRITY PROGRAMS: FIGHTING CORRUPTION AND STRENGTHENING TRANSPARENCY

ABSTRACT

Implementing integrity programs in government agencies is essential to create a culture of compliance based on transparency and accountability, characteristics necessary for the democratic efficiency of public institutions. Creating such a culture involves establishing clear standards, communicating values effectively, and formulating policies with mechanisms to ensure continued adherence. Furthermore, combating corruption requires robust control systems and ongoing education of civil servants on governance practices. In this context, the following research problem stands out: How can the institutionalization of new behaviors and methods in government agencies strengthen society's trust in public administration? The objective is to investigate the effects of implementing public integrity programs on creating a culture of compliance in public agencies. The methodology of Narrative Literature Review was applied, supported by exploratory qualitative research. It was concluded that institutionalized transparency strengthens society's trust in public administration.

Keywords: *Compliance Culture; Institutionalization; Integrity Program; Public Management; Transparency.*

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema mundial, multicultural e histórico. A corrupção transcende limites geográficos, não sendo vinculada a um fenômeno restrito a uma determinada cultura ou estágio de desenvolvimento. A corrupção é uma das questões mais corrosivas da conjuntura social contemporânea, pois ataca a essência da democracia e seus valores fundamentais, como igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade e integridade. A corrupção resulta na dissipação de recursos públicos, acentua disparidades sociais, instiga a desconfiança nas instituições e produz uma polarização política prejudicial para o conjunto da nação (Ocde, 2022).

A corrupção se trata de um fenômeno social, político e econômico complexo que afeta todos os países do mundo. Nesse sentido, a prática da corrupção prejudica as instituições democráticas, freia o desenvolvimento econômico e contribui para a instabilidade política (Unodc, 2021). Ante ao contexto, discussões sobre como prevenir e combater a prática de corrupção passou a ser mais discutida

em toda a América Latina. Nesse movimento, o Brasil assinou três importantes tratados internacionais que constituíram marcos de prevenção à corrupção no país: a) Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), instituída em 29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela, e estabelecida no Brasil por meio do Decreto nº 152 (BRASIL, 2002); b) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, e estabelecida no Brasil por meio do Decreto nº 3.678 (BRASIL, 2000); c) Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, homologada no dia 9 de dezembro de 2003, em Mérida, no México, e estabelecida no Brasil por meio do Decreto nº 5.687 (Brasil, 2006).

No ordenamento jurídico brasileiro, as legislações com dispositivos voltados à probidade também se tornaram mais incisivas por meio da Constituição Federal (Brasil, 1988), bem como em outros mecanismos legais, tais como: Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.428 (Brasil, 1992); Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133 (Brasil, 2021); Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000b); Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846 (Brasil, 2013).

Em continuidade a esse movimento, e após movimentos contra corrupção ocorridos no Brasil em 2013, o Governo Federal estabeleceu, por meio do Decreto nº 9.203 (Brasil, 2017), as primeiras diretrizes de políticas de governança e práticas de *compliance*, trazendo a integridade como princípio. O instrumento legal supracitado determina que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituem programa de integridade, cujo objetivo é promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

A Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão que coordena essas políticas na esfera federal e, simultaneamente, é responsável por conduzir as ações pactuadas nos acordos internacionais anticorrupção firmados pelo país. Não há um modelo específico de como os programas de integridade devam ser constituídos, mas sim orientações, guias e diretrizes básicas emanadas pelas normas internacionais e nacionais com o arcabouço básico do que se chama de programa de

compliance, chamados de programas de integridade com uma visão mais ampliada, quando se trata do poder público (Cgu, 2021).

O objetivo dos Programas de Integridade Pública é o de garantir que as unidades internas com atribuições relacionadas à integridade, como transparência, responsabilização, auditorias, recepção de denúncias entre outras, trabalhem juntas e em coordenação para garantir a integridade e minimizar os seus riscos. De forma que, desenvolver um Programa de Integridade implica ir além do cumprimento formal de leis e regulamentos, sendo seu objetivo final a promoção de culturas de integridade dentro dos órgãos e entidades públicas (Cgu, 2017).

Em relação às hipóteses, esse estudo destaca: a) H1: Os programas de integridade na administração pública representam uma resposta estratégica fundamental para combater a corrupção e fortalecer a transparência nos órgãos públicos; b) H2: A avaliação da eficácia de um programa de integridade envolve a implementação de políticas formais, bem como o desenvolvimento de uma cultura organizacional que valorize ética e conformidade; c) H3: Os programas de integridade auxiliam a prevenir práticas inadequadas, como corrupção e desvios éticos, e também fortalecem a confiança pública, melhoram a eficiência operacional e contribuem para o desenvolvimento sustentável das instituições, cujas ações são essenciais para assegurar uma administração pública responsável e transparente.

Nessa perspectiva, a justificativa principal para mensurar o grau de eficácia de um programa de integridade na administração pública está associada à compreensão sobre as medidas capazes de promover mudanças de comportamento nas organizações para a efetiva cultura de integridade, ao considerar que este é o objetivo da existência dos programas de integridade.

2. METODOLOGIA

A revisão bibliográfica narrativa foi adotada para o desenvolvimento deste estudo, cuja metodologia é utilizada em pesquisas que envolve a síntese e a análise crítica de informações coletadas em fontes bibliográficas. Nesse procedimento metodológico, o pesquisador realiza uma revisão abrangente da literatura existente sobre o tema de interesse, com a seleção de fontes relevantes e confiáveis - tais

como artigos científicos, livros, teses de doutorado e demais fontes de elevada confiabilidade - e, em seguida, realiza uma leitura crítica dessas fontes, com o propósito de extrair informações pertinentes e organizar as informações em uma narrativa coesa, capaz de apresentar uma visão coerente sobre o tema (Martins, 2018).

A revisão bibliográfica narrativa deste estudo foi desenvolvida com o apoio de uma pesquisa qualitativa exploratória, a qual proporciona a estruturação completa dos elementos do instrumento de pesquisa, possibilitando a criação adequada de perguntas e respostas. A pesquisa exploratória é conceituada como uma parte essencial da pesquisa central, configurando-se como uma análise inicial destinada a ajustar as informações coletadas de acordo com a realidade que se deseja explorar (Patah & Abel, 2022).

3. Transparência, Combate à Corrupção e a Necessidade de Programas de Integridade Pública

Tolbert & Zucker (1999), ao estudarem as organizações, concentraram seu trabalho mais no efeito que a institucionalização de políticas tinha em seus membros do que na própria organização. As autoras afirmam que a institucionalização ocorre quando novas práticas são internalizadas e adotadas por um conjunto de pessoas da organização, que passam a reproduzi-las, tornando-se ações habituais desse grupo. Nesse viés, as autoras identificaram que o processo de institucionalização de uma mudança em uma organização passa por três níveis, pelos quais as normas culturais se tornam internalizadas nas organizações a ponto de determinar comportamentos: habitualização, objetificação e sedimentação.

Programas de integridade pública eficazes garantem a conformidade dos agentes e da organização aos princípios éticos, às normas e códigos de conduta, com vistas à minimizar riscos, fomentar a cultura ética e criar valor (Barreto & Vieira, 2021). Em vista do aumento do debate público sobre formas de combate à corrupção, inúmeras normas, tratados e convenções passaram a prever políticas de prevenção com o objetivo de combater essa prática lesiva e promover a boa governança, o que pode ser confirmado pelos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil a partir da década de 1990 (Viol, 2019).

Muito se evoluiu em termos de legislação anticorrupção até a obrigatoriedade de programas de integridade na administração pública. Esse processo tem sido direcionado por diretrizes normativas nacionais e internacionais, recomendações da OCDE e agências internacionais, como FMI, Banco Mundial e BID. Por meio do Quadro 1, verificam-se as diretrizes de maior importância no processo de implementação de programas de integridade pública e programas de integridade corporativa, segundo Vieira & Barreto (2019).

Quadro 1: Principais orientações para implementação dos programas de integridade pública e corporativa.

Programas de Integridade Corporativa	Programas de Integridade Pública
Manual para Implementação de Programas de Integridade	Guia de Integridade Pública
Programa de Integridade - Diretrizes para Empresas Privadas	Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública
Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais	Referencial de Combate à Fraude e Corrupção

Nota. Fonte: Vieira & Barreto (2019, p. 174).

Nessa linha, a OCDE tem se apresentado como um importante parceiro do Brasil no cenário de transição para o paradigma da governança pública (Ocde, 2022), atuando em conjunto com a CGU para impulsionar a adoção das melhores práticas de políticas de integridade. Ocorre que, como esses programas não foram resultado do desenvolvimento social e organizacional da própria administração, como progresso da cultura de honestidade e probidade da sociedade, mas por determinação e orientação externa de órgãos internacionais, pode ser que a implementação se dê de forma pouco consistente, ou existindo possa existir, em muitos casos, apenas em teoria, sem que tenha impacto efetivo nas mudanças comportamentais da organização (Ocde, 2022).

Por outro lado, percebe-se uma mobilização e confiança de que as políticas de integridade vão levar à melhoria das instituições a partir de uma nova cultura de integridade do seu corpo funcional e do relacionamento desta com a sociedade, agregando valor às entregas públicas. Foi o que se observou de alguns atores responsáveis pelo tema no Ministério da Economia, órgão aqui analisado. Ocorre

que não existe um modelo específico para a implementação de programas de integridade, mas diretrizes e critérios apontados na legislação nacional e internacional para se reconhecer a eficácia do programa (Barreto & Vieira, 2021).

Em função da edição do Decreto nº 9.203 (Brasil, 2017), que obrigou, em seu art. 19, que os órgãos da administração pública direta e indireta instituíssem programa de integridade em suas estruturas, e a regulamentação pela CGU, por meio da Portaria nº 57 (Brasil, 2019), com instruções para estruturação, execução e monitoramento dos programas, inúmeros órgãos passaram a criar programas de integridade, sem que houvesse um debate mais profundo e que esses programas fossem adaptados a seus contextos e culturas institucionais.

A mera adoção de programas de integridade como replicação de práticas organizacionais ou por influência externa, sem a preocupação com sua eficácia e cultura interna para as adaptações necessárias a cada organização, pode minar as chances de sucesso (Vieira & Barreto, 2019). Tolbert & Zucker (1999, p. 2), ao tratarem dos níveis nos processos de institucionalização de políticas que busquem mudança de cultura na organização, apontaram que o conjunto de características da objetificação, segundo nível do processo, “[...] envolve o desenvolvimento de um certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura, e a crescente adoção com base nesse consenso”. Ou seja, para assumir um caráter permanente, há que ter consenso sobre a importância e valor dessa mudança.

4. PROGRAMAS DE INTEGRIDADE PÚBLICA E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Zucker (1991, p. 83) conduziu uma pesquisa com a finalidade de examinar “[...] o efeito de diferentes níveis de institucionalização em realidades construídas sobre persistência cultural [...]”. A autora utiliza uma terminologia particular para descrever as distintas fases associadas ao processo de institucionalização. Berger & Luckmann (1966), por exemplo, denominam a fase inicial de institucionalização como exteriorização; Zucker (1991), por sua vez, referem-se a esta etapa como habitualização; a segunda fase da institucionalização recebe uma abordagem semelhante - objetividade ou objetificação; finalmente, a terceira fase da

institucionalização é descrita por Berger & Luckmann (1966) como interiorização, e Zucker (1991), por outro lado, se refere a esta fase como exterioridade. Ainda que uma terminologia distinta seja empregada, a concepção sobre o processo de institucionalização apresenta semelhanças notáveis nas pesquisas supracitadas.

Na pesquisa publicada por Zucker (1991), a institucionalização foi concebida como um procedimento em que cada pessoa comunica aquilo que é socialmente estabelecido como verídico, transmite o que é socialmente definido como real e, simultaneamente, sob todas as fases da dinâmica, a significação de uma ação pode ser caracterizada como uma porção, em maior ou menor medida, considerada como verossímil dentro deste contexto social. Zucker (1991) observou uma conexão direta entre o nível de objetividade e exterioridade, de forma que à medida que o primeiro aumenta, o segundo também aumenta, no que se refere ao grau de institucionalização; simultaneamente, Zucker (1991) identificou que o incremento no grau de institucionalização estava associado ao aumento da resistência à modificação das ações comunicadas, bem como à sua alta durabilidade com o passar do tempo.

Tolbert & Zucker (1999) destacam que o estudo de Zucker (1991) ultrapassa a restrição inerente à perspectiva da pesquisa publicada por Berger & Luckmann (1966) ao focar não somente em agentes individuais, mas, sobretudo, em agentes organizacionais; contudo, tal incorporação acontece mesmo sob um grau micro. De acordo com Tolbert & Zucker (1999, pp. 205-206), “[...] *atores organizacionais distinguem-se por determinado número de propriedades [...] que, provavelmente, afetarão o modo pelo qual os processos institucionais são desempenhados, tanto entre as organizações como dentro delas*”. Sob tal compreensão, Tolbert e Zucker (1999) analisam uma ampliação do processo de institucionalização para os fluxos institucionais entre organizações constituídas de maneira formal.

Tolbert & Zucker (1999, p. 206) avaliam que, em uma conjuntura organizacional, o procedimento de habitualização “[...] *envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos*”; ademais, equivale à “[...] *formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes*”. A conclusão do procedimento de habitualização culmina na formação de configurações “[...] *que*

podem ser classificadas como um estágio de pré-institucionalização”.

Portanto, distintas entidades, de forma autônoma, possuem a capacidade de incorporar similares avanços como resultado de sua exposição ao idêntico ambiente institucional. Essa circunstância pode resultar no que Tolbert & Zucker (1999) caracterizam como ocorrência simultânea de inovação, ou seja, múltiplas corporações adotarem uma mesma metodologia de forma concomitante; ademais, é capaz de levar à percepção de isomorfismo ou emulação, conforme descrito por Powell & DiMaggio (1991), o que implica que uma organização implementa soluções concebidas por outras empresas devido a um dos fatores a seguir - ou ainda, uma interação combinada entre tais fatores: a) impacto político e a demanda por autenticação (impositiva); b) uniformização de reações diante da incerteza (imitativo); c) institucionalização (regulatório).

Programas de integridade representam os mecanismos organizacionais que estruturam as práticas a serem adotadas num intervalo específico, as quais devem obter sancionamento do escalão superior e abranger os perigos de conformidade mais significativos, estratégias de mitigação, iniciativas gerais de difusão e educação, procedimentos de acompanhamento, os encarregados e os objetivos designados (Cgu, 2017).

De acordo com a abordagem conceitual referente aos programas de integridade, as questões atinentes à corrupção e às falhas morais devem ser idealmente catalogadas pelas entidades, que necessitam discernir as origens dos desafios que lhes são peculiares, os modos de expressão destes desafios e as implicações decorrentes. Admite-se que tal discernimento seja fruto da avaliação de um extenso conjunto de dados acerca da configuração da entidade, seu quadro de colaboradores, suas operações e suas interações, bem como do exame dos incidentes e das tendências das condutas inapropriadas. Supõe-se, ademais, que a sinergia entre os departamentos de atendimento ao cidadão, comitê de ética, fiscalização interna e disciplina promova não só a circulação uniformizada de dados pertinentes, mas também a solidez das resoluções acerca das intervenções necessárias (Scudino, 2022).

Outrossim, a partir da delimitação dos possíveis episódios de transgressão da integridade (riscos), da inspeção de seus motivos e efeitos e da ponderação de verossimilhança e influência, os administradores são capazes de estabelecer

mecanismos preventivos para atenuar tais perigos (de modo proporcional e a um dispêndio que não exceda os impactos potenciais do episódio de transgressão da integridade). A revisão regular desses mecanismos deve proporcionar o entendimento acerca da eficácia ou ineficácia dos mesmos, assim como as adaptações oportunas. O reforço de sistemas e procedimentos de identificação, como o aprimoramento de vias de notificação, além de maior competência na investigação e imposição de penalidades, deve garantir a aderência aos critérios de integridade e enriquecer o sistema com informações mais acuradas sobre os contratemplos e perigos (Ocde, 2020).

Regimentos de ética, capacitações e estratégias comunicativas são utilizados para o esclarecimento do conjunto de trabalhadores e fomento de habilidades para o discernimento de questões éticas, escrutínio de dilemas morais e resolução de casos de divergência entre princípios, servindo como fundamento para a congruência com os preceitos associados ao ambiente organizacional e ao desenvolvimento de uma cultura de integridade (Bowman & West, 2022).

5. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE SOBRE AS VANTAGENS ASSOCIADAS À APLICAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE INTEGRIDADE.

A corrupção tem sido considerada um problema recorrente, sendo inclusive, na atualidade, mais preocupante e debatida na agenda internacional do que a globalização e processos migratórios (Ocde, 2017). A FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2010) divulgou, no ano de 2010, uma pesquisa relacionada aos prejuízos causados pela corrupção no Brasil. A corrupção gera um desfalque de aproximadamente 2,3% no PIB - Produto Interno Bruto brasileiro. Em 2012, o PIB do Brasil atingiu a marca de R\$ 4,4 trilhões e, neste mesmo período, foi registrado no Brasil um desvio total de R\$ 101,2 bilhões no setor educacional, além das áreas da saúde, transportes, cultura, entre outras áreas importantes para a manutenção e evolução da sociedade brasileira, causados pelos casos de crimes do colarinho branco.

Na pesquisa supracitada, foram cruzados os dados associados ao investimento efetivo na área econômica e na área educacional, onde foi concluído que os casos de corrupção em território brasileiro são equivalentes a 12,4% sobre o

investimento total na área de economia, bem como a corrupção realizada no Brasil equivale a 37% dos recursos públicos investidos na área de educação, considerando-se todos os níveis educacionais em todo o Brasil (Fiesp, 2010). A Constituição Federal (Brasil, 1988), por meio do artigo 37, Inciso 5º e Inciso 6º, traz como classe a pessoa do agente público, do qual a espécie servidores públicos - ligados à administração direta, autarquias e fundações públicas é parte. Por isso, toda pessoa física que exerce cargo, emprego ou função pública é agente público. O termo agente público abarca todas as pessoas que mantém vínculo de trabalho, temporário ou permanente, a qualquer natureza, com o Estado (Fazzio Júnior, 2002).

O agente que representa uma estrutura ou órgão estatal, tem por função precípua o dever de cumprir regularmente com suas atribuições, arrogados pela população. A usurpação desse poder funcional faz com que todos exijam justiça e punição, até porque, de certa maneira somos afetados por consequência (Cunha, 2015). Assim, o combate aos crimes contra a Administração Pública visa manter a integridade pública, de forma a permitir que o Estado cumpra com suas funções sociais constitucionalmente protegidas (Greco, 2015).

Ao aplicar procedimentos associados à uma política de *compliance*, os gestores proporcionam no âmbito da organização um mecanismo fundamental quanto ao combate contra atos corruptivos, conforme instrumento legal definido na Lei nº 12.846 (Brasil, 2013). Este instrumento legal refere-se ao mecanismo mais importante no sistema legal nacional no sentido de punir ações de corrupção, tanto na gestão pública, quanto nas organizações privadas. Nesse contexto, destaca-se a importância da aplicação de diretrizes estabelecidas em um plano de *compliance*, e os administradores, por sua vez, são responsáveis pela definição de padrões éticos e limites no cotidiano laboral, a fim de cumprirem com as diretrizes organizacionais de forma eficaz e transparente com base em instrumentos proporcionados pelo programa de *compliance*.

Os princípios de *compliance* oferecem um grupo de ações de proteção para a gestão organizacional, cujo objetivo central é a diminuição de problemas na mercadologia. Consoante Coelho (2016), as ações associadas à uma política de *compliance* costumam ser usadas no âmbito da organização para a redução de riscos. Os administradores organizacionais também buscam aplicar uma política de

compliance com o objetivo de adequar o cotidiano da organização em relação aos princípios jurídicos relacionados ao segmento mercadológico em que a organização está inserida.

Simonsen (2016) descreve que o *compliance* refere-se à um método importante para administração das organizações com maior grau de transparência. Neste mesmo sentido, vale destacar o conceito descrito por Zanetti (2016) sobre a importância da implantação de uma política de *compliance* no cotidiano de uma organização:

Os programas de integridade ou programas de “compliance” se revelam ferramentas úteis para auxiliar os procedimentos de controle e gestão de riscos das empresas. Para alcançar essa finalidade, os programas devem ser concebidos de maneira individualizada, com foco em áreas sensíveis mais sujeitas a riscos previamente identificados. Com efeito, a partir da identificação dos pontos sensíveis, estrutura-se a ação preventiva inserida em estratégia de aderência às regras e padrões esperados pelos gestores, tanto em relação à própria empresa e seu corpo interno de colaboradores quanto em relação à empresa, considerada em suas relações jurídicas com terceiros. (Zanetti, 2016, p. 51)

Na conjuntura jurídica nacional, o mecanismo legal de maior importância no que diz respeito aos princípios de *compliance* trata-se da Lei nº 12.846 (Brasil, 2013). Com base nesta lei, as organizações devem ser responsabilizadas ao praticarem ações corruptivas contra a administração pública, isto é, a principal finalidade da sua criação refere-se à responsabilização e criminalização das organizações envolvidas em atividades relacionadas à corrupção contra órgãos públicos nacionais e/ou internacionais, e os responsáveis - pessoa jurídica - devem ser julgados com base no campo jurídico civil, administrativo e penal.

Nos casos em que houver atos de corrupção contra órgãos públicos estrangeiros, os casos também podem ser investigados e/ou julgados com base no direito internacional, conforme as leis do país em que o ato de corrupção foi cometido. Estes parâmetros jurídicos estão estabelecidos por meio do Pacto Global Anticorrupção, o qual foi homologado legalmente no Brasil no ano de 2015 - Decreto nº 8.420 (Brasil, 2015). Quanto ao texto presente na Lei nº 13.303 (Brasil, 2016), verificam-se atributos fundamentais sobre o Código de Conduta e Integridade, além de alternativas essenciais para denunciar os infratores:

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abrangem:

[...]

§ 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;

II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;

III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;

IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;

VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores. (Brasil, 2016)

Sobre a implementação das diretrizes associadas à conduta e integridade a serem aplicadas em cada organização, Zanetti (2016) destaca o seguinte:

A elaboração e a implementação de um código de ética constituem um primeiro passo para estimular padrões de conduta. Cada empresa deve elaborar o seu próprio código, de acordo com a massa de trabalhadores e colaboradores que atuam em determinadas condições de tempo e local. A fixação das condições de tempo e local é importante não só para tirar as especificidades do capital humano da empresa, como também para propiciar as atualizações necessárias sempre que se verificar mudanças nesses marcos. (Zanetti, 2016, p. 53)

O artigo 2º, inserido na Lei nº 9.029 (Brasil, 1995), apresenta as características que definem a responsabilização em ações ilícitas que podem ocorrer no âmbito organizacional, como por exemplo, gestores que fazem imposições atípicas em um processo de seleção, envolvendo condições laborais desfavoráveis, critérios técnicos injustos, com ausência de ética, assédio moral, assédio sexual, atitudes discriminatórias, entre outros atos ilícitos. No exemplo supracitado, os princípios de *compliance* tornam-se um importante aliado da gestão administrativa, tanto nas organizações públicas, quanto no âmbito privado, de maneira que os administradores atuem, constantemente, com respeito, ética, eficiência, objetividade, transparência e liderança no cotidiano profissional.

Ainda no âmbito legal, ressalta-se também o importante papel jurídico da Portaria nº 1.089 (Brasil, 2018), em que são estabelecidas orientações sobre a

implementação da política de integridade com êxito, levando-se em consideração o âmbito organizacional interno. Estes mecanismos estratégicos que visam combater a corrupção colaboram com o fortalecimento estrutural da governança pública (Sobreira Filho, Leite & Martins, 2019).

Nesse sentido, vale salientar também que a governança pública tem se mostrado necessária em função das estruturas organizacionais serem cada vez mais complexas, considerando a existência de vários e distintos conflitos de interesses, os quais, facilmente, são capazes de conduzir o âmbito organizacional na tomada de decisões que trazem benefícios a alguns interessados, em detrimento dos outros envolvidos com a administração, cuja situação não contribui para o processo evolutivo da gestão administrativa e, conseqüentemente, também não oferece criação e agregação de valor. Estes são alguns dos motivos pelos quais uma política baseada em princípios de *compliance* fornece inúmeras vantagens para o âmbito organizacional público e privado (Souza, Santos, Miranda & Tavares, 2015).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação de programas de integridade pública em órgãos governamentais visa estabelecer uma cultura de ética e conformidade, fundamentada em princípios de transparência e responsabilidade. Tais programas são projetados para identificar, avaliar e mitigar riscos de corrupção, além de promover comportamentos éticos entre os servidores públicos. A estrutura dos programas de integridade incluem a criação de códigos de conduta, a implementação de mecanismos de controle interno e a promoção de treinamento contínuo para todos os níveis hierárquicos, com o propósito de garantir que todos compreendam suas responsabilidades e as conseqüências de suas ações no ambiente organizacional.

O combate à corrupção em órgãos públicos requer a criação de sistemas de controle robustos, aliados ao desenvolvimento de uma cultura de integridade e a educação dos servidores públicos sobre as melhores práticas de governança. Medidas punitivas, por sua vez, devem ser claras e rigorosamente aplicadas para assegurar que atos de corrupção sejam detectados e punidos de forma exemplar.

O fortalecimento da transparência em órgãos públicos é essencial para

construir a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Nesse sentido, a institucionalização, no contexto organizacional, é necessária, ao ponderar a adoção e a internalização de novos comportamentos e métodos por um grupo de indivíduos, que, ao repetirem essas ações continuamente, transformam-nas em parte integral da cultura organizacional.

A institucionalização assegura que as práticas adotadas se tornem rotineiras e sejam sustentadas ao longo do tempo, pois proporciona estabilidade e previsibilidade nas operações da organização. Para que a institucionalização ocorra efetivamente, é necessário que as novas práticas sejam amplamente aceitas e legitimadas pelos membros da organização. À medida que os membros da organização começam a adotar essas práticas de forma habitual, ocorre uma transformação na dinâmica organizacional, em que tais ações deixam de ser vistas como exceções ou inovações, e passam a ser considerada parte integrante do dia a dia da organização.

Concluiu-se que a efetividade de um programa de integridade pode ser observada pela sua capacidade de prevenir e detectar práticas inadequadas, como corrupção e desvios éticos, por meio de mecanismos de controle e monitoramento contínuo. Nesse sentido, a comunicação clara e a participação ativa dos líderes e colaboradores são determinantes para garantir que os objetivos do programa de integridade sejam compreendidos e internalizados em todos os níveis da administração pública.

REFERÊNCIAS

- Barreto, R. T. de S., & Vieira, J. B. (2021). Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, [s.l.], 19(3), 442-463. doi:10.1590/1679-395120200069. Retrieved from <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/83365>
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1996). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Anchor Books.
- Bowman, J. S., & West, J. P. (2021). *Public service ethics. Individual and institutional responsibilities*. 3st. edition. Routledge. 412 p. ISBN-10: 1032066318. ISBN-13: 978-1032066318.
- Brasil. (1988). *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. (1992). LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.* (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

Brasil. (1995). Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995. *Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências.* Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9029.htm

Brasil. (2000). DECRETO Nº 3.678, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2000. *Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.* Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm

Brasil. (2000b). LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Brasil. (2002). DECRETO LEGISLATIVO Nº 152, DE 2002. *Aprova o texto final, após modificações de cunho vernacular, em substituição àquele encaminhado pela Mensagem 1.259, de 1996, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, concluída originalmente em Caracas, em 29 de março de 1996.* Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/decreto-legislativo-152-2002>

Brasil. (2006). DECRETO Nº 5.687, DE 31 DE JANEIRO DE 2006. *Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.* Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm

Brasil. (2013). LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013. *Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.* Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm

Brasil. (2015). DECRETO Nº 8.420, DE 18 DE MARÇO DE 2015. *Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.* Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm

Brasil. (2016). LEI Nº 13.303, DE 30 DE JUNHO DE 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.* Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm

Brasil. (2017). DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm

Brasil. (2018b). Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018. *Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Retrieved from <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33467>

Brasil. (2019). Portaria n. 57, de 4 de janeiro de 2019. *Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, Controladoria Geral da União (CGU). Retrieved from <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41324>

Brasil. (2021). LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

Cgu. (2017). *Manual para implementação de programas de integridade*. Orientações para o setor público. jul. 2017. Brasília, DF: Presidência da República, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU. Retrieved from https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf

Cgu. (2021). *Controladoria-Geral da União (CGU)*. Serviços e Informações do Brasil. 12 jul. 2021. Brasília, DF: Presidência da República, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU. Retrieved from <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/controladoria-geral-da-uniao>

Coelho, C. C. B. P. (2016). Compliance na administração pública: uma necessidade para o Brasil. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, [s.l.], 3(1). doi:10.29293/rdfg.v3i01.103

Cunha, R. S. (2015). *Manual de direito penal: parte especial arts. 121 ao 361*. 7th edition. Salvador: Juspodivm.

Fazzio Júnior, W. (2002). *Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação*. São Paulo: Atlas.

Fiesp. *Relatório corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. São Paulo: Decomtec.

Greco, R. (2015). *Curso de direito penal: parte geral. Artigos 1º a 120 do Código Penal*. 17th edition. Volume 1. Niterói: Impetus.

Martins, M. F. M. (2018). *Estudos de revisão de literatura*. Fio Cruz, Rio de Janeiro. 37 p. Retrieved from https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/29213/Estudos_revisao.pdf;jsessionid=3E383C20F104CD577228383DCC6BA054

Ocde. (2017). *Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. Integridade pública*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>

Ocde. (2020). *OECD Public Integrity Handbook*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/ac8ed8e8-en](https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en)

Ocde. (2022). *Modernizando a avaliação dos riscos para a integridade no Brasil: rumo a uma abordagem comportamental e orientada por dados*. Paris: OECD Publishing. doi:[10.1787/61d7fc60-pt](https://doi.org/10.1787/61d7fc60-pt)

Pacto Global Rede Brasil. *Ações coletivas anticorrupção*. São Paulo: Pacto Global Rede Brasil. Retrieved from <https://www.pactoglobal.org.br/pg/acoescoletivas>

Patah, R., & Abel, C. (2022). *O que é pesquisa exploratória? Veja como obter insights e ideias com ela*. MindMiners, Blog. Retrieved from <https://mindminers.com/blog/o-que-e-pesquisa-exploratoria/>

Powell, W., & DiMaggio, P. J. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press. 486 p. ISBN-10: 0226677095. ISBN-13: 978-0226677095.

Ribeiro, M. C. P., & Diniz, P. D. F. (2015). Compliance e lei anticorrupção nas empresas. *Revista de Informação Legislativa*, [s.l.], (205). Retrieved from https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87.pdf

Scudino, F. A. C. S. (2022). *Implementação de programas de integridade na administração direta federal: estudo de caso do programa de integridade do Ministério da Economia*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Brasília. 136 p. Retrieved from <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace;community-lie/bitstream/handle/10438/32234/Disserta%3a7%3a3o%20MAP%20EBAPE%20FGV%2020.06.2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Simonsen, R. (2016). Os desafios do compliance. *Cadernos FGV Projetos*, Rio de Janeiro, 11(28), 60-73.

Sobreira Filho, E. F., Leite, F. P. A., & Martins, J. A. M. (2019). Ética empresarial como base de sustentação do programa de Compliance: uma breve análise sobre a ética, a integridade e o Compliance. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, [s.l.], 2(23). Retrieved from <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/3891/371373033>

Souza, J. G., Santos, A. F. A., Miranda, L. C., & Tavares, T. L. C. (2015). Governança Corporativa em uma Empresa de Pernambuco. *Revista de Contabilidade da UFBA*, Salvador, 9(3), 35-47.

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). A institucionalização da teoria institucional. In: S. Clegg, C. Hardy, & W. Nordy (Orgs.). *Handbook de estudos organizacionais*. Trad. H. F. Martins, & R. L. S. Cardoso. São Paulo: Atlas. pp. 196-219.

United States. (1977). *Foreign Corrupt Practices Act*. Washington, DC: The United States, Department of Justice. Retrieved from <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>

Unodc Brasil. (2023). *UNODC e corrupção*. United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC. Retrieved from <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>

Vieira, J. B., & Barreto, R. T. S. (2019). *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: Enap. 240 p. ISBN: 978-85-256-0107-0. Retrieved from https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf

Viol, D. M. (2019). *Entre o texto e o contexto: institucionalização dos programas de integridade no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte. 178 p. Retrieved from <http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/425/2/FJP05-000440.pdf>

Zanetti, A. F. (2016). Lei anticorrupção e compliance. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP*, Belo Horizonte, (15), 35-60. Retrieved from <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/lei-anticorruptcao-compliance-artigo.pdf>

Zucker, L. G. (1991). The role of institutionalization in cultural persistence. In: W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press. pp. 83-107.