FGV EBAPE

RAP REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo

A integridade pública como um *framework* abrangente e multinível de políticas públicas e o estudo do caso brasileiro

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior [1] [2] *

Joaquim Croca Caeiro [2]

* Autor Correspondente

[1] Ministério da Cultura, Brasília, DF, Brasil

[2] Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais, Lisboa, Portugal

Este estudo propõe uma compreensão da integridade pública como um *framework* abrangente e multinível para políticas públicas, desenvolve esquemas analíticos para examinar e comparar normas internacionais e sistemas de integridade e explora o caso brasileiro para ilustrar sua aplicação. O estudo fundamenta-se nas teorias de difusão e convergência de políticas públicas e adota um desenho de pesquisa exploratório e qualitativo, com análise de conteúdo e técnicas documentais. Os dados documentais foram recolhidos entre junho de 2023 e dezembro de 2024 por meio de estratégias de varreduras na *web* e pedidos de acesso à informação, resultando em um *corpus* composto por 69 documentos produzidos entre 2011 e 2023, contendo evidências sobre as fontes, os fundamentos e as justificativas das regras, estruturas e medidas do sistema integridade no Brasil. Os achados sugerem a fragmentação da integridade pública no país, ambiguidades nas normas e orientações nacionais relativas a setores e processos de alto risco e a empresas estatais, definições pouco claras de violações de integridade e a predominância da abordagem baseada em conformidade. Além de apresentar uma nova compreensão da integridade pública, esquemas analíticos, bem como achados e discussões resultantes da análise do caso brasileiro, as contribuições deste estudo podem oferecer subsídios para estudos comparativos e aprofundados que fortaleçam o debate científico e a formulação e implementação de sistemas de integridade pública.

Palavras-chave: integridade pública, anticorrupção, *framework* de políticas públicas, OCDE, Brasil.

Public integrity as a comprehensive multi-level policy framework and the study of the Brazilian case

This study proposes an understanding of public integrity as a comprehensive and multi-level framework for public policy, develops analytical schemes to examine and compare international standards and integrity systems, and explores the Brazilian case to illustrate its application. Grounded in policy diffusion and convergence theories,

ISSN: 1982-3134

DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220250201

Submetido em 21 de maio de 2025 e aceito para publicação em 29 de março de 2026.

[Versão traduzida]

Editora-chefe:

Alketa Peci, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Editora adjunta:

Gabriela Spanghero Lotta, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

Pareceristas:

Marco Antonio Carvalho Teixeira, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Um parecerista não autorizou a divulgação de sua identidade.

Relatório de revisão por pares:

O relatório de revisão por pares está disponível em https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/97069/90457

the study adopts an exploratory and qualitative research design, employing content analysis and documentary techniques. Documentary data were collected between June 2023 and December 2024 through web-scraping strategies and Freedom of Information (FOI) requests, resulting in a corpus of 69 documents produced between 2011 and 2023. This corpus provides evidence regarding the sources, foundations, and justifications for the rules, structures, and measures of the Brazilian integrity system. The findings suggest a fragmentation of public integrity in the country, ambiguities in national norms and guidelines concerning high-risk sectors, processes, and state-owned enterprises, unclear definitions of integrity violations, and a predominance of the compliance-based approach. In addition to presenting a new conceptualization of public integrity and analytical schemes, the study offers insights and discussions from the Brazilian case that may support comparative and in-depth research, strengthening the scientific debate and the formulation and implementation of public integrity systems.
Keywords: public integrity, anti-corruption, policy framework, OECD, Brazil.

La integridad pública como un *framework* amplio y multinivel de políticas públicas y el estudio del caso brasileño

Este estudio propone una comprensión de la integridad pública como un marco (*framework*) integral y multinivel para las políticas públicas, desarrolla esquemas analíticos para examinar y comparar normas internacionales y sistemas de integridad, y explora el caso brasileño para ilustrar su aplicación. El estudio se fundamenta en las teorías de difusión y convergencia de políticas públicas y adopta un diseño de investigación exploratorio y cualitativo, con análisis de contenido y técnicas documentales. Los datos documentales fueron recopilados entre junio de 2023 y diciembre de 2024 mediante estrategias de rastreo sistemático en la web y solicitudes de acceso a la información, resultando en un corpus de 69 documentos producidos entre 2011 y 2023 que contienen evidencias sobre las fuentes, fundamentos y justificaciones de las reglas, estructuras y medidas del sistema de integridad en Brasil. Los hallazgos sugieren la fragmentación de la integridad pública en el país, ambigüedades en las normas y orientaciones nacionales relativas a sectores y procesos de alto riesgo y a empresas estatales, definiciones poco claras de las violaciones de integridad y el predominio del enfoque basado en el cumplimiento. Además de presentar una nueva comprensión de la integridad pública y esquemas analíticos, las contribuciones de este estudio ofrecen insumos para investigaciones comparativas y profundas que fortalezcan el debate científico y la formulación e implementación de sistemas de integridad pública.
Palabras clave: integridad pública, anticorrupción, *framework* de políticas públicas, OCDE, Brasil.

1. INTRODUÇÃO

A integridade pública emergiu como um tema relevante desde o surgimento da boa governança e tem sido promovida como uma agenda indispensável contra a corrupção por meio de prescrições homogêneas que se referenciam de forma cruzada, cujos principais provedores são a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Transparência Internacional (TI) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime *(UNODC)* (D'Alterio, 2017; Heywood & Kirby, 2020; Huberts, 2018; Oliveira et al., 2024; Scapin, 2016).

A literatura identifica comumente a integridade pública como um conjunto de padrões para dois tipos de políticas, indicando que o equilíbrio na implementação entre eles é uma questão central. Um tipo foca em componentes baseados em conformidade, que criam incentivos externos para reforçar o Estado de Direito, baseados em abordagens de controle e aplicação de regras. O outro está relacionado a componentes baseados na cultura ética para gerenciar a cultura institucional e o sistema de crenças, orientados por abordagens comportamentais e baseadas em valores (D'Alterio, 2017; Heywood, 2012; Perlman et al., 2023; Roberts, 2023).

Apesar da homogeneidade mencionada acima, diferentes estudos sugerem que os sistemas nacionais de integridade em diversos países apresentam descompassos com as prescrições em que se baseiam, além de sobreposições, lacunas e pontos fracos (Demmke et al., 2023; Heywood, 2012; Heywood & Kirby, 2020; Menzel, 2015; Oliveira et al., 2024; Scapin, 2016). Além disso, há indícios de que a compreensão da integridade pública que emerge dessas prescrições e dos sistemas resultantes

tem sido marcada por forte apelo, imprecisão e amplitude, que representam características de um "conceito mágico", conforme proposto por Pollitt e Hupe (2011) em seu estudo sobre a conceituação de (boa) governança (Heywood & Kirby, 2020; Oliveira et al., 2024).

Com base na análise de normas internacionais, este estudo assume que a integridade pública representa um *framework* abrangente, que é composto pelas seguintes partes descritivas: o escopo de aplicação, o estabelecimento de unidades de intervenção, a definição das violações de integridade e os componentes relacionados à integridade. Esta última parte inclui os componentes baseados em conformidade e em cultura ética mencionados, bem como um terceiro tipo de componentes baseados em sistematização, voltados a harmonizar e coordenar a implementação desses dois primeiros, conforme proposto aqui. Além disso, este estudo também assume que esse *framework* é multinível, pois é direcionado a níveis superiores e inferiores do governo (OECD, 2017, 2020; TI, 2011; UNODC, 2011, 2019).

O objetivo deste estudo é propor uma compreensão da integridade pública como um *framework* abrangente e multinível de políticas, desenvolver esquemas analíticos para examinar e comparar padrões internacionais e sistemas de integridade e explorar o caso brasileiro para ilustrar sua aplicação. Este caso foi escolhido por dois motivos. Primeiro, porque a integridade e outras políticas anticorrupção no Brasil emergiram da convergência com padrões internacionais (Da Ros & Taylor, 2022; Oliveira, 2019; Vieira, 2023; Viol, 2021). Segundo, porque há evidências de uma forte cultura de escândalos e de retornos de poder que beneficiam os atores anticorrupção neste país, o que levou a políticas de combate à corrupção com sobreposições, lacunas e pontos fracos, representando descompassos com os padrões que lhes deram origem (Da Ros & Taylor, 2022; Oliveira & Caeiro, 2025; Oliveira & Monteiro, 2024).

Este estudo baseia-se em uma abordagem teórica para análise institucional que trata a difusão e a convergência de políticas como resultados de forças isomorfas baseadas na legitimidade de ideias, estruturas e práticas dominantes, que impõem uma certa lógica de adequação (DiMaggio & Powell, 1991; Marsh & Sharman, 2009). Assumindo que os processos de convergência são moldados por tensões entre as normas internacionais e as instituições domésticas, mediadas pelas preferências e crenças dos atores-chave, até mesmo sistemas de políticas resultantes de isomorfismo deverão apresentar ambiguidades e descompassos em relação a suas fontes (Mahoney & Thelen, 2010; Marsh & Sharman, 2009).

Aqui, é adotado um desenho de estudo de caso exploratório e qualitativo baseado em análise de conteúdo com técnicas documentais (Bardin, 2013; Cellard, 1997; Gerring & Cojocaru, 2016). Dados documentais sobre a convergência do governo brasileiro para a integridade pública foram coletados a partir de estratégias baseadas em varreduras na *web* e pedidos de informações, realizadas entre junho de 2023 e dezembro de 2024. Os resultados preliminares indicaram que os padrões da OCDE serviram como a principal fonte de políticas de integridade pública no Brasil e que, neste país, poderes políticos em diferentes níveis de governo estabeleceram sistemas independentes de integridade, sem terem sido encontradas evidências de arranjos institucionais para coordená-los. Além disso, entre esses sistemas, o relacionado ao Poder Executivo Federal foi o único com informações suficientes sobre sua formulação e implementação, razão pela qual este estudo o adotou como estudo de caso.

O *corpus* final compreende 69 documentos produzidos entre junho de 2010 e dezembro de 2023, contendo evidências sobre as fontes, os fundamentos e as justificativas das normas, estruturas e medidas do sistema de integridade no Brasil. Esse conjunto compila padrões e avaliações internacionais (7),

normas nacionais (16), manuais de orientação (11), documentos sobre os processos de formulação dessas normas (22) e publicações (13) na imprensa e em *sites* governamentais relacionadas ao caso[1].

As conclusões do estudo de caso indicaram diversos descompassos com os padrões de integridade pública da OCDE. Os achados da primeira parte descritiva apontam para um escopo limitado que, combinado com evidências de outros sistemas de integridade pública e a ausência de coordenação mínima ou pactos entre poderes, como ocorre em outros sistemas de políticas públicas no país, sugere fragmentação. Quanto às outras partes, os achados apontaram para ambiguidades nas normas e orientações domésticas para setores e processos de alto risco, bem como para empresas estatais (EEs), que também constituem unidades de intervenção para a integridade pública sob os padrões da OCDE. Além disso, há indícios de imprecisões nas definições das violações de integridade, o que pode aumentar o risco de usos lenientes ou persecutórios da integridade, o que Huberts (2018, p. 27) define como integritismo. Verificou-se ainda um desequilíbrio na implementação dos componentes, com predominância daqueles baseados em conformidade sobre aqueles baseados em cultura ética, definido aqui como conformicismo.

As contribuições deste estudo são direcionadas principalmente aos esforços para projetar e melhorar sistemas de integridade, a futuros estudos de outros casos de convergência dos governos à integridade pública, e à literatura sobre governança, combate à corrupção e integridade no setor público. A primeira contribuição é uma nova compreensão da integridade pública como um *framework* abrangente e multinível que compreende três tipos de prescrições para componentes relacionados à integridade nos níveis superior e inferior. A segunda é o desenvolvimento de novos esquemas analíticos para examinar e comparar padrões e sistemas de integridade pública em diferentes países. A terceira contribuição relacionada ao caso brasileiro é que seus achados e lições podem informar a formulação de políticas, inspirar novas pesquisas, comparativas ou aprofundadas, e promover um debate mais qualificado sobre as possibilidades e desafios da agenda de integridade pública.

Este artigo está organizado em seis seções. A primeira propõe uma nova abordagem para a integridade pública como um *framework* abrangente e multinível, permitindo a construção de esquemas analíticos para exames e comparações. A seguir, descrevem-se as bases teóricas para explorar a convergência dos governos aos padrões internacionais de integridade. A terceira apresenta o desenho de pesquisa para aplicar esses esquemas ao estudo de caso, incluindo os métodos, etapas e resultados de coleta e seleção de documentos. As três últimas apresentam as conclusões de tal aplicação, discussões e contribuições para a agenda científica, bem como para a formulação de políticas e implementação de sistemas de integridade.

2. A INTEGRIDADE PÚBLICA COMO UM *FRAMEWORK* DE POLÍTICAS

A integridade pública tornou-se um tema de destaque com o surgimento dos padrões de boa governança promovidos por atores internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional no final dos anos 1990. Promovida como resposta aos escândalos de corrupção que corroeram a confiança nos governos e ao crescimento das preocupações sobre o funcionamento das instituições públicas, a conduta de funcionários públicos e as interações na fronteira entre o Estado e o

[1] A lista desses documentos está disponível em https://zenodo.org/records/19582555.

setor privado, a integridade pública passou a ser considerada uma agenda anticorrupção indispensável (Bowler & Karp, 2004; Heywood, 2012; Ian & Ting, 2015; Scapin, 2016).

Assumindo que a integridade pública representa um novo paradigma para o combate da corrupção no setor público, sua influência tem se materializado por uma difusão global de sistemas nacionais entre diferentes países, baseada em um *framework* de políticas que compreende prescrições cruzadas e com considerável homogeneidade, providas por organizações intergovernamentais e não governamentais, entre as quais a OCDE, TI e UNODC são as mais proeminentes (D'Alterio, 2017; Heywood & Kirby, 2020; Huberts, 2014a).

Tal *framework* compreende uma série de padrões para o desenho, implementação e monitoramento de diversos componentes relacionados à integridade a serem adotados por diversas unidades de intervenção no setor público, que incluem órgãos públicos, EEs e setores (como saúde e infraestrutura) e processos (como contratação pública e lobby) de alto risco. Esse escopo de aplicação deve alcançar todos os poderes políticos e níveis de governo (OCDE, 2017, 2019, 2020; TI, 2011; UNODC, 2011, 2019).

Embora a integridade pública seja justificada principalmente pela necessidade de responder sistematicamente à corrupção, suas prescrições incluem outras violações de integridade. Portanto, os padrões de integridade visam prevenir, detectar e punir uma ampla gama de condutas antiéticas e formas de má administração, como fraude, conflito de interesses, uso indevido de informações privilegiadas, roubo e desperdício de recursos, abuso e uso indevido de poder, manipulação da informação e desinformação, intimidação, discriminação e má conduta na vida privada (Heywood & Kirby, 2020; Huberts, 2018).

A literatura normalmente distingue dois tipos de componentes relacionados à integridade para enfrentar essas violações. Um deles se concentra em estruturas e medidas baseadas em conformidade, que criam e impõem incentivos externos para reforçar o Estado de Direito, fundamentados em abordagens de controle e aplicação de regras. O outro está relacionado a componentes baseados em cultura ética para gerenciamento da cultura institucional e do sistema de crenças, orientados por abordagens comportamentais e baseadas em valores (D'Alterio, 2017; Heywood, 2012; Perlman et al., 2023; Roberts, 2023).

No entanto, padrões internacionais e sistemas nacionais de integridade revelam um terceiro tipo que a literatura pouco tem explorado, representando a primeira questão geral deste estudo. Corresponde às prescrições para componentes que permitem a harmonização e a coordenação dos outros, fazendo com que o *framework* de integridade pública funcione como um conjunto de prescrições para sistematizar medidas anticorrupção.

No nível superior, as prescrições baseadas em sistematização (mesmo aquelas baseadas em padrões internacionais) dizem respeito a regras e orientações domésticas que visam harmonizar a formulação, a implementação e o monitoramento dos componentes de nível inferior entre as organizações, setores e processos, tornando possível uma ampla coordenação. No nível inferior, são as prescrições para componentes que focam na coordenação da formulação, da implementação e do monitoramento dos componentes de conformidade e cultura ética no âmbito de cada organização, setor ou processo, sempre orientados pelas regulamentações, padrões e orientações do nível superior (OECD, 2017, 2020; TI, 2011; UNODC, 2011, 2019).

A primeira proposta deste estudo é que o *framework* de integridade pública pode ser retratado como um conjunto de prescrições para estruturas, mecanismos e iniciativas relacionadas à sistematização,

conformidade e cultura ética em níveis superiores e inferiores, como o Esquema Analítico de Componentes Relacionados à Integridade na Tabela 1.

TABELA 1 ESQUEMA ANALÍTICO DE COMPONENTES RELACIONADOS À INTEGRIDADE

	Componentes baseados em sistematização	Componentes baseados em conformidade	Componentes baseados em cultura ética
Nível Superior	Arranjos e iniciativas para harmonizar, coordenar e avaliar os componentes relacionados à integridade das organizações públicas, como autoridades nacionais, redes de implementação, orientações de medição de risco, padrões de avaliação, indicadores e procedimentos de monitoramento.	Legislação, códigos, estruturas institucionais e orientações para direito à informação, independência judiciária, transparência no lobby, padrões de gestão de riscos, auditoria, fiscalização legislativa, lavagem de dinheiro, conflitos de interesse, investigações, sanções, etc.	Regulamentos nacionais, programas abrangentes e orientações gerais para promover liderança, políticas baseadas no mérito e fortalecimento de capacidades no serviço público para a integridade, bem como para fomento à ética empresarial e ao engajamento de toda a sociedade.
Nível Inferior	Mecanismos para desenho, implementação e monitoramento de políticas baseadas em conformidade e cultura ética dentro de cada organização pública, seguindo as estruturas e medidas de nível superior.	Políticas das organizações públicas relacionadas a códigos de conduta, transparência, atividades de ouvidoria e proteção a denunciantes, prevenção de conflitos de interesses, processos de auditoria, gestão de riscos, investigações disciplinares e sanções, entre outros.	As políticas das organizações públicas que promovem a cultura de integridade baseada em liderança, mérito e engajamento por meio de estratégias e iniciativas de comunicação, aconselhamento, treinamento e participação social.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir da análise de OECD (2017, 2020), TI (2011) e UNODC (2011, 2019).

A partir de uma nova observação sobre o esquema proposto na Tabela 1, uma segunda questão geral deste estudo, que ainda não foi explorada pela literatura, deriva da primeira. O *framework* de integridade pública pressupõe um escopo abrangente, reforçando essa perspectiva multinível. Padrões internacionais propõem que os sistemas nacionais não devem se limitar ao poder executivo, ao governo central ou à esfera federal. Assumindo que as práticas de corrupção são perpetradas por meio de lacunas ou deficiências nos controles e instituições entre diferentes poderes políticos e níveis de governo, as prescrições recomendam regulamentações e estruturas para componentes relacionados à integridade da ampla gama de processos e órgãos executivos, legislativos e judiciários em governos nacionais e subnacionais (OCDE, 2017, 2020; TI, 2011; UNODC, 2011, 2019).

Apesar da homogeneidade mencionada das prescrições internacionais, estudos aprofundados e comparativos têm sugerido que sistemas de integridade adotados em diferentes países apresentam descompassos com as próprias prescrições em que se baseiam, bem como sobreposições, lacunas e pontos fracos (Demmke et al., 2023; Heywood, 2012; Heywood & Kirby, 2020; Menzel, 2015; Oliveira

et al., 2024; Scapin, 2016). E embora a integridade pública tenha se tornado uma agenda praticamente inquestionável, sua difusão e prescrições têm sido marcadas por forte apelo, imprecisão e amplitude (Heywood & Kirby, 2020; Oliveira et al., 2024), que representam as mesmas "características mágicas" da (boa) governança, propostas por Pollitt & Hupe (2011). Essas características podem estar levando a convergência dos governos nacionais à integridade pública em alguns países, incluindo o Brasil, a reproduzirem o mesmo reducionismo ocorrido na assimilação da boa governança, como seu conceito *mater*, o que pode aumentar os riscos de usos excessivamente lenientes ou persecutórios dos componentes relacionados à integridade, conhecido como integritismo (Caldeira et al., 2022; Grin, 2023; Huberts, 2018; Oliveira et al., 2024).

Para examinar e comparar os padrões internacionais de integridade pública e os sistemas nacionais deles resultantes, a segunda proposta deste estudo delineia outro esquema analítico que considera mais do que os componentes relacionados à integridade na Tabela 1, mas todas as partes descritivas mencionadas acima: o escopo da aplicação, as unidades de intervenção, a gama de violações de integridade e os componentes baseados em sistematização, conformidade e cultura ética nos níveis superior e inferior. Na quarta seção, a Tabela 2 apresenta esta proposta como um Esquema Analítico para Estruturas e Sistemas de Integridade Pública, aplicado para analisar o arcabouço da OCDE. Na sequência, a Tabela 3 apresenta uma segunda aplicação desse esquema para examinar o sistema brasileiro, comparando-o com esse quadro da OCDE e ressaltando possíveis descompassos.

3. PROPOSTA TEÓRICA PARA O ESTUDO DE CASO

Este estudo argumenta que a convergência do governo brasileiro em direção à integridade pública representa uma experiência frutífera que pode contribuir para a formulação de políticas de integridade, o desenvolvimento de outros estudos comparativos e aprofundados e um debate mais qualificado sobre as possibilidades e desafios da agenda de integridade pública. Alguns pontos teóricos e empíricos apoiam esse argumento.

No Brasil, as políticas anticorrupção atuais, baseadas principalmente em padrões internacionais, surgiram de mudanças graduais iniciadas a partir da democratização em meados da década de 1980 (Alencar et al., 2025; Da Ros & Taylor, 2022; Oliveira, 2019; Vieira, 2023; Viol, 2021). No entanto, estudos sobre corrupção e anticorrupção neste país relacionam essa situação a uma cultura de escândalos que gera efeitos de retorno positivo de poder para os atores-chave e ambiguidades significativas no domínio institucional anticorrupção, resultando em incentivos para estratégias orientadas ao poder e à reputação que amplificam sobreposições, lacunas e pontos fracos nesse domínio (Grin, 2023; Da Ros & Taylor, 2022; Oliveira & Caeiro, 2025; Oliveira & Monteiro, 2024).

Este estudo baseia-se em uma proposta teórica de análise institucional baseada em processos de difusão e convergência de políticas públicas como resultados de forças isomorfas baseadas na legitimidade de ideias, estruturas e práticas dominantes que impõem uma certa lógica de adequação (DiMaggio & Powell, 1991; Marsh & Sharman, 2009). Ao explorar a adoção de padrões de integridade pública pelo governo brasileiro, este estudo assume que esse processo representou uma convergência que ocorreu legitimada pelo apelo da ideia de que a integridade representa a ausência de corrupção, um enquadramento que reforçou o senso de urgência na adoção desses padrões para garantir o Estado de Direito como um ideal inquestionável de boa governança (D'Alterio, 2017; Heywood & Kirby, 2020; Huberts, 2014b).

No entanto, múltiplos fatores permeiam os processos de convergência, ligados às tensões naturais entre normas internacionais e instituições domésticas mediadas pelas preferências e crenças dos atores-chave, influenciadas pelos contextos político e institucional internos (Mahoney & Thelen, 2010; Marsh & Sharman, 2009). Dessa forma, até mesmo sistemas de políticas resultantes da convergência de políticas baseados na emulação por isomorfismo reproduzem a dicotomia agência-estrutura combinada com essas tensões, gerando descompassos entre fontes e políticas resultantes.

Portanto, apesar da lógica de adequação da difusão e convergência de políticas e da homogeneidade acima mencionada entre os padrões de integridade pública dos mais notáveis provedores internacionais, também é notável que os arranjos e instrumentos dos sistemas nacionais de integridade pública de diversos países apresentam diferentes formas e níveis de implementação (Heywood, 2012; Kerkhoff & Overeem, 2020; Prateeppornnarong, 2021; Viol, 2021).

4. DESENHO DE PESQUISA PARA O CASO BRASILEIRO

Este estudo adota um desenho de estudo de caso exploratório e qualitativo, baseado na análise de conteúdo com técnicas documentais (Bardin, 2013; Cellard, 1997; Gerring & Cojocaru, 2016). Documentos e informações sobre a trajetória e os resultados da convergência do governo brasileiro para a agenda da integridade pública foram coletados a partir de estratégias de varredura na *web* e pedidos de informações enviados por meio do sistema oficial brasileiro de acesso à informação, disponibilizado pela Controladoria-Geral da União (Controladoria Geral da União [CGU], 2025a).

Considerando o objetivo e a proposta teórica deste estudo, definiu-se que o *corpus* seria constituído por documentos que provavelmente conteriam informações sobre prescrições ou avaliações internacionais que influenciaram o desenho do sistema brasileiro e as normas e orientações domésticas delas resultantes, bem como a documentação sobre os processos de formulação dessas normas e as publicações na imprensa ou em sites governamentais sobre esses processos. Esses documentos forneceram evidências de fontes, fundamentos e justificativas das normas, estruturas e medidas dentro do sistema de integridade brasileiro. Os dados documentais foram coletados entre junho de 2023 e dezembro de 2024. As três primeiras varreduras na *web* foram realizadas para definir o período de tempo e as fontes dos documentos que provavelmente conteriam essas evidências.

A primeira busca utilizou sentenças com termos relacionados ao Brasil e à integridade pública. Os documentos e informações obtidos indicaram que os sites e publicações da imprensa livre e de organizações governamentais, intergovernamentais e não governamentais se referiam a apenas um sistema de integridade pública no Brasil, restrito ao Poder Executivo Federal. A segunda busca focou em termos relacionados à integridade pública no judiciário e no legislativo, excluindo o executivo. Verificou-se que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) havia criado recentemente um sistema específico de integridade para o judiciário. Ainda assim, nenhuma informação sobre sua respectiva implementação foi encontrada. No lado legislativo, a busca não indicou nenhum sistema de integridade.

Por fim, a última busca teve como base termos relacionados à integridade pública combinados com os diversos tipos de leis e normas formais no Brasil. Seus resultados indicaram que o Executivo Federal brasileiro jamais enviou nenhum projeto de lei ao legislativo e que o Congresso Nacional nunca aprovou nenhuma legislação complementar ou ordinária especificamente sobre um sistema de integridade pública. Houve referências na legislação com menções a apenas alguns componentes

e prerrogativas relacionadas à integridade, como no caso da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, 2013), da Lei das Empresas Estatais (Lei nº 13.303, 2016), da Lei da Licitação Pública (Lei nº 14.133, 2021) e da Lei nº 14.600 de 2023. As únicas regras encontradas sobre sistemas de integridade para o setor público estavam em decretos presidenciais e portarias ministeriais, que se limitavam ao Poder Executivo Federal, assim como algumas regulamentações promulgadas pelo CNJ e outras por alguns governos subnacionais.

A partir dessas três buscas, foi possível estabelecer que os documentos que deveriam constituir o *corpus* deste estudo eram aqueles produzidos entre junho de 2010 e dezembro de 2023. Neste primeiro ano, o governo brasileiro fez os primeiros esforços para materializar uma avaliação de integridade de seus mecanismos anticorrupção, conduzida pela OCDE. O último é o ano em que foi publicado o regulamento atual sobre o sistema de integridade do Poder Executivo Federal, bem como quando o governo federal formalizou um modelo de avaliação de maturidade com diretrizes para a implementação de programas de integridade por órgãos públicos.

Portanto, a continuidade da coleta de dados e a subsequente análise ficou restrita ao sistema de integridade pública do Poder Executivo Federal, considerando todos os seus componentes descritivos, incluindo os componentes relacionados à integridade nos níveis superior e inferior. Antes de examinar a fundo o caso selecionado, foi essencial identificar os principais atores do sistema de integridade do Executivo Federal. Os resultados das buscas mencionadas acima ressaltam o papel notável da Controladoria-Geral da União (CGU) na promoção da agenda de integridade pública dentro dos órgãos executivos. Estudos sobre o combate à corrupção e integridade pública no Brasil confirmam esse papel, já que a CGU atua como órgão anticorrupção do Poder Executivo Federal e órgão central de seu sistema de integridade pública, conhecido pela sigla SITAI (Da Ros & Taylor, 2022; Oliveira et al., 2024; Spinelli & Teixeira, 2024; Vieira, 2023; Viol, 2021).

Em seguida, foi necessário realizar uma nova busca usando o mecanismo interno de pesquisa do site da CGU, que encontrou notícias e outros conteúdos associados à integridade pública. Os resultados indicaram duas áreas relevantes no site. A primeira está relacionada às notícias oficiais, que fornece informações sobre decisões, medidas, regulamentos e resultados sobre integridade pública, disponíveis em CGU (2025b). A segunda é uma página de integridade pública contendo regulamentos, orientações, um guia de gestão de riscos, um modelo de avaliação de maturidade, mecanismos de avaliação, painéis de monitoramento e uma lista de programas institucionalizados de todos os órgãos executivos, disponível em CGU (2025c). Ao examinar conteúdos relacionados à integridade pública no site da CGU, foi possível identificar oito normas principais na trajetória do sistema de integridade do Executivo Federal, apresentadas na próxima seção.

Como informações sobre fontes, fundamentos e justificativas das normas não estão disponíveis por meio de transparência ativa no Brasil, 13 pedidos de informações sobre seus processos de formulação foram enviados aos ministérios identificados como seus proponentes. Uma leitura preliminar das respostas recebidas e do conteúdo sobre integridade pública no site da CGU identificou a falta de informações sobre algumas medidas, esforços e estruturas mencionadas pelas notícias oficiais. Além disso, havia informações insuficientes sobre os processos de formulação de três normas. Assim, nove novos pedidos foram enviados à CGU. Uma segunda leitura flutuante das novas respostas confirmou que o processo de coleta de dados já havia fornecido informações suficientes para o propósito deste estudo.

O *corpus* do estudo compreende 69 documentos, reunidos e selecionados a partir das três primeiras varreduras na *web*, das buscas e navegação no site da CGU e dos pedidos de informações. Eles incluem padrões e avaliações internacionais (7), normas internas (16), manuais de orientação (11), documentação sobre a formulação dessas normas (22) e publicações na imprensa e em sites governamentais (13) relacionadas ao sistema de integridade do Poder Executivo Federal[2].

5. CAMINHOS E RESULTADOS DO SISTEMA BRASILEIRO

Como indicado nas seções anteriores, embora o Brasil represente um estudo de caso relevante cuja análise pode ser frutífera para debater e compreender a convergência de outros governos em direção à integridade pública, ele não possui um sistema de integridade que alcance todos os poderes políticos e níveis de governo. Assim, essa análise se concentrou no sistema de integridade do Poder Executivo Federal porque, entre outros, era o mais adequado ao propósito deste estudo. Isso, mais do que uma limitação, indica que a integridade pública no Brasil está fragmentada entre poderes políticos e governos subnacionais. Essa fragmentação é, por si só, um achado central, pois representa um descompasso significativo com os padrões internacionais.

Assim como foi mencionado anteriormente, o caminho da integridade pública no Poder Executivo Federal brasileiro possui oito normas como marcos legais: (1) Portaria CGU nº 784, de 28 de abril de 2016; (2) Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016; (3) Portaria CGU nº 1.827, de 23 de agosto de 2017; (4) Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017; (5) Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018; (6) Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019; (7) Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021; (8) Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023 (Decreto nº 9.203, 2017; Decreto nº 10.756, 2021; Decreto nº 11.529, 2023; Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, 2016; Portaria CGU nº 784, 2016; Portaria CGU nº 1,827, 2017; Portaria CGU nº 1,089, 2018; Portaria CGU nº 57, 2019).

A análise de conteúdo dos documentos sobre os processos de formulação dessas normas e as publicações no site da CGU e na imprensa indicou a presença predominante das prescrições da OCDE como fonte primária do sistema de integridade do Poder Executivo Federal. Essa conclusão se baseia em quatro pontos. Primeiro, a frequência das referências às recomendações e orientações da OCDE como bases de justificativa nos processos de formulação. Segundo, devido à semelhança do SITAI com o arcabouço da OCDE. Terceiro, em razão da evidência da participação de representantes da CGU em fóruns de integridade pública da OCDE, especialmente em reuniões de "Altos Funcionários de Integridade Pública" (SPIO). Quarto, a CGU contratou consultores da OCDE para avaliar o sistema do executivo federal e seus resultados foram usados para justificar essas normas.

Por causa desses achados, não apenas as prescrições da OCDE sobre integridade pública foram incluídas como dados primários, mas também a documentação técnica e as metodologias das ferramentas de avaliação. Assim, a partir dos dados coletados, selecionados e examinados, foi possível apresentar o *framework* de integridade pública da OCDE com base no Esquema Analítico para Estruturas e Sistemas de Integridade Pública, proposto na primeira seção, conforme mostrado na Tabela 2.

[2] A lista desses documentos, a maioria dos quais está escrita em português brasileiro, está disponível em https://zenodo.org/records/19582555

TABELA 2 ESQUEMA ANALÍTICO DO *FRAMEWORK* DE INTEGRIDADE PÚBLICA DA OCDE

Partes descritivas	Prescrições da OCDE
Escopo de aplicação	Os sistemas de integridade devem alcançar todos os órgãos legislativos, judiciários e executivos, incluindo as EEs, setores, como saúde e infraestrutura, e processos de alto risco, como parcerias público-privadas, contratação pública, lobby e financiamento político, em níveis nacional e subnacional do governo. Eles também devem promover o engajamento na agenda de integridade pública da "sociedade como um todo", que compreende o setor privado e as organizações da sociedade civil em seu contato com a administração pública (OECD, 2017, pp. 3-6; OECD, 2020, pp. 49-56).
Unidades de intervenção	As principais unidades de intervenção em um sistema de integridade são organizações públicas. No entanto, estratégias específicas ou gestão adaptada de risco de integridade devem ser adotadas para EEs e setores e processos de alto risco (OECD, 2020, pp. 151-170; OECD, 2022, 2024).
Violações de integridade	Violações de integridade representam "mais do que o ato de suborno, tráfico de influência, desvio de propriedade pública, uso de informações confidenciais e abuso de poder [e outras práticas] prejudiciais à sociedade" (OECD, 2017, p. 3). Publicações da OCDE indicam que violações de integridade incluem comportamentos e práticas como nepotismo, patronagem, clientelismo, favoritismo e absenteísmo, "portas giratórias", presentes, benefícios, hospitalidade, conflitos de interesse e abuso no uso de informações privilegiadas; negociações de influência; uso indevido ou abuso de poder; omissões e obstruções à justiça; discriminação e retaliação contra denunciantes; suborno ativo ou passivo; lavagem de dinheiro e ocultação de ativos; fraudes em geral, especialmente em compras públicas; má gestão financeira; desvio de fundos, apropriação indevida ou outros desvios de propriedades públicas (OECD, 2020, pp. 22, 45, 49, 65, 66, 105, and 143; OECD, 2024).
Componentes baseados em sistematização no nível superior	Os sistemas de integridade devem compreender arranjos institucionais que definam responsabilidades centrais e medidas para desenvolver, implementar, apoiar e monitorar as políticas das organizações públicas com mecanismos de cooperação horizontal e vertical, permitindo o desenvolvimento de marcos e indicadores e a coleta de dados críveis e relevantes. Eles devem adotar uma abordagem estratégica baseada em evidências, com uma análise de risco de integridade que priorize e equilibre outros componentes para manter a coerência e a abrangência de todo o sistema.
Componentes baseados em conformidade no nível superior	Os sistemas de integridade devem ser apoiados por legislações e normas que considerem violações de integridade como práticas criminais e disciplinares e garantam a independência e eficiência do judiciário e o escrutínio do lobby. Tais sistemas devem incluir padrões, procedimentos, estruturas e orientações para gestão de riscos, auditoria, investigação, sanção e prevenção de conflitos de interesse, presentes e hospitalidade, promovendo vigilância, transparência e participação.

(Continua)

Partes descritivas	Prescrições da OCDE
Componentes baseados em cultura ética no nível superior	Os sistemas de integridade devem ser apoiados por legislações e estruturas que reforcem comportamentos pessoais exemplares dos mais altos níveis políticos e de gestão, demonstrando um alto padrão de adequação no desempenho das funções mais altas (tom do topo). Esses sistemas devem estabelecer requisitos mínimos para aderir a valores éticos, estabelecer sistemas de recrutamento e promoção baseados em mérito, capacitação e liderança, e criar uma cultura aberta que promova e recompense o aprendizado e a boa governança no nível organizacional. Eles também devem contar com estratégias e mecanismos para garantir a comunicação e a orientação sobre valores e padrões de integridade em cada organização pública e externamente ao setor privado, sociedade civil e indivíduos em suas interações com autoridades públicas.
Componentes baseados em sistematização em níveis inferiores	As organizações públicas devem adotar estruturas que distribuam responsabilidades e instrumentos para projetar, liderar, implementar e monitorar as respectivas funções de integridade. As organizações também devem adotar a gestão de riscos baseada no *framework* de riscos de nível superior para identificar, analisar e tratar seus respectivos riscos de integridade.
Componentes baseados em conformidade em níveis inferiores	Organizações públicas devem adotar: • Uma estrutura interna de controle e gestão de riscos baseada em um ambiente de controle com objetivos claros e uma abordagem estratégica para a gestão de riscos e mecanismos de controle. • Mecanismos de fiscalização para deteção, investigação e sanção, combinando processos disciplinares, administrativos, civis e/ou criminais, com cooperação, troca de informações e transparência dentro das organizações do setor público. • Supervisão e controle, facilitação e aprendizado, fornecendo respostas a sanções, decisões e aconselhamento formal. • Mecanismos para garantir que os órgãos de supervisão reforcem a integridade pública e sejam responsáveis por informações sobre suspeitas de irregularidades ou má conduta. • Instrumentos para promover transparência, governo aberto, acesso à informação e dados abertos, concedendo a todas as partes interessadas acesso para projetar e implementar políticas públicas. • niciativas para evitar a captura de grupos de interesse por meio da gestão de conflitos de interesse e da transparência no lobby e financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. • Medidas para facilitar a participação da sociedade, incluindo organizações de “fiscalização”, grupos de cidadãos, sindicatos e mídia independente.

(Continua)

Partes descritivas	Prescrições da OCDE
Componentes baseados na cultura ética em níveis inferiores	Organizações públicas devem adotar: • Instrumentos para envolver as partes interessadas no desenvolvimento, atualização e implementação de políticas de integridade pública e para a realização de campanhas para o setor privado e a sociedade civil. • Iniciativas para promover liderança de integridade no recrutamento e seleção, bem como nomeações, promoções e avaliação de desempenho. • Mecanismos para apoiar e treinar gestores a atuarem como líderes éticos e para desenvolver estruturas para identificar e mitigar riscos à integridade pública. • Esforços para adotar uma gestão de RH baseada no mérito e profissional, fundamentados em recrutamento, seleção e promoção justos e abertos, baseados em critérios objetivos e procedimentos formais. • Instrumentos para fornecer informações suficientes e atualizadas, treinamentos, orientações e aconselhamento oportuno a autoridades públicas. • Iniciativas para apoiar uma cultura organizacional aberta com discussão aberta sobre dilemas éticos, preocupações de integridade e erros.

Notas: Na área do site da OCDE dedicada a "anticorrupção e integridade", disponível em OECD (2025), existem outras publicações sobre temas específicos de integridade pública, como lobby, contratações públicas e empresas estatais. No entanto, como os principais padrões da OCDE sobre integridade pública no corpus já incluem as prescrições básicas dessas publicações, eles não foram usados nesta análise.

Fonte: Elaborada pelos autores, adaptado da OECD (2017, 2020, 2022, 2024).

A análise do *framework* da OCDE tornou possível identificar suas prescrições nas diferentes partes descritivas. Indica-se que o conteúdo principal utilizado como dados documentais sobre os padrões da OCDE, apresentado na Tabela 2, inclui, primeiramente, as Recomendações da OCDE sobre Integridade Pública e o Manual de Integridade Pública da OCDE (OECD, 2017, 2020), pois essas são as referências mais frequentes nos processos de formulação das normas do sistema de integridade do Executivo Federal.

A Tabela 2 também utilizou informações sobre critérios e parâmetros do projeto OECD Public Integrity Indicators para avaliar sistemas nacionais de integridade pública (OECD, 2022, 2024), considerando as notícias no site da CGU e as respostas aos pedidos de informações que apontaram a participação dos representantes da CGU neste projeto. Esta análise também considerou outros conteúdos técnicos disponíveis na área específica do site da CGU dedicada a temas relacionados à integridade pública. Por fim, observa-se que as prescrições e mecanismos da OCDE sobre integridade pública representam um projeto em andamento. Dessa forma, temas tangenciais e emergentes, como o combate à desinformação, não foram considerados neste estudo devido ao silêncio sobre eles nos processos de formulação das normas de integridade analisados.

A análise das prescrições da OCDE apresentada na Tabela 2 possibilitou compará-las com o sistema de integridade do Executivo Federal, com destaque às diferenças em cada parte descritiva. A Tabela 3 apresenta essa segunda análise, baseada no regulamento SITAI pelo Decreto nº 11.529 (2023), e nas portarias e orientações da CGU, indicando os descompassos com o *framework* da OCDE.

TABELA 3 ESQUEMA DE ANÁLISE DO SITAI E DESCOMPASSOS COM O FRAMEWORK DA OCDE

Partes Descritivas	Regulamento do SITAI no Decreto nº 11.529 (2023) e nas Portarias e Orientações da CGU	Descompassos com as prescrições da OCDE na Tabela 2
Escopo de aplicação	Órgãos e entidades públicas do Poder Executivo Federal (Decreto nº 11.529, 2023, art. 2º). Comentário #1: Como indicado na seção anterior, há evidências de sistemas de integridade relacionados ao judiciário e a alguns governos subnacionais, mas não foi encontrada informação de que tais sistemas compartilhem ou sejam harmonizados por meio de estruturas e medidas comuns de nível superior baseadas em sistematização. Comentário #2: Há evidências de um programa chamado *Time Brasil*, no âmbito das ações da CGU relacionadas à parceria de Governo Aberto, que prevê que governos estaduais e municipais recebam assistência da CGU em políticas relacionadas à transparência e integridade. Esse programa depende da participação voluntária desses governos subnacionais. Implica algum nível de coordenação da CGU, mas apenas para fins de apoio e orientação (Portaria Normativa da CGU nº 6, de 24 de março de 2022).	O SITAI tem um escopo reduzido, que não alcança outros poderes políticos e níveis de governo.
Unidades de intervenção	As principais unidades de intervenção são os órgãos e entidades públicas do Executivo Federal (Decreto nº 11.529, 2023, art. 2º). Essas organizações públicas devem criar uma "unidade setorial" para formular, coordenar e monitorar seus respectivos programas de integridade, organizando assim seus componentes relacionados à integridade (Decreto nº 11.529, 2023, art. 3º). Comentário #1: No Brasil, a Lei de Empresas Estatais estabelece que as EEs devem adotar alguns componentes relacionados à integridade. Embora a CGU também tenha responsabilidades para promover a integridade corporativa, essas organizações permaneceram ambíguas quanto ao escopo do sistema de integridade do Executivo Federal. Além disso, a única orientação formal de integridade da CGU para as EEs encontrada neste estudo foi publicada antes da Lei das Empresas Estatais. Comentário #2: No Brasil, a Lei de Licitação Pública e o Decreto da Agenda Pública das Autoridades estabelecem vários deveres relacionados à integridade nas compras e reuniões que podem envolver atividades de lobby. No entanto, em geral, há informações insuficientes sobre os padrões da CGU para setores ou processos de alto risco que os integrem ao sistema de integridade pública, permitindo melhor coordenação e monitoramento.	As EEs apresentam posicionamento ambíguo dentro do sistema de integridade, seguido por uma orientação da CGU desatualizada. Existem ambiguidades e lacunas relevantes nos padrões para setores, como saúde ou infraestrutura, e processos de alto risco, como compras públicas e lobby.

(Continua)

Partes Descritivas	Regulamento do SITAI no Decreto nº 11.529 (2023) e nas Portarias e Orientações da CGU	Descompassos com as prescrições da OCDE na Tabela 2
Violações de integridade	Corrupção, fraude, irregularidades, atos ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, violações ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactam confiança, credibilidade e reputação institucional (Decreto nº 11.529, 2023, art. 3º, inciso I)	Há uma ambiguidade relevante na gama de violações a serem prevenidas, detectadas e punidas por componentes relacionados à integridade.
Componentes baseados em sistematização no nível superior	Estabelecimento da CGU como órgão central do Executivo Federal com competências para: I – estabelecer regras e procedimentos gerais; II - orientar atividades relacionadas à gestão de riscos de integridade; III - fornecer supervisão técnica às unidades setoriais; V - monitorar e avaliar o desempenho das unidades setoriais; VII - informar às unidades setoriais fatos ou situações que possam comprometer seus programas de integridade e recomendar a adoção das medidas necessárias de remediação (Decreto nº 11.529, 2023, art. 7º) Comentário: Existe orientação da CGU sobre gestão de riscos, mas ela está desatualizada em relação à lista atual de violações de integridade. Não foi encontrada nenhuma orientação ou informação da CGU sobre integridade pública sobre a identificação e análise de áreas, processos ou setores, nem indicações sobre possíveis usos das informações de risco fornecidas por outros órgãos, como a Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal 2024, publicada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2024).	Há falta de informações sobre identificação e análise de riscos em todo o sistema, além de padrões e orientações insuficientes e desatualizados sobre gestão baseada em riscos para organizações públicas.
Componentes baseados em conformidade no nível superior	A Lei nº 14.600 delega as prerrogativas da CGU como órgão central das atividades de ouvidoria, controle interno e auditoria, transparência e acesso à informação, ética pública, correição e promoção da integridade corporativa. Comentário #1: Tais funções permitem que a CGU realize as competências para políticas relacionadas à integridade baseadas em conformidade em níveis superiores, incluindo a promoção de esforços para adaptar ou fortalecer legislações. Comentário #2: A CGU tem prerrogativas de órgão superior para a implementação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, 2013) no Poder Executivo Federal, pois, além de iniciar e conduzir procedimentos para investigar e sancionar entidades privadas que cometam atos lesivos e celebrem acordos de leniência, pode assumir esses processos iniciados por outros órgãos e entidades públicas quando necessário examinar sua regularidade ou corrigir seu progresso. Comentário #3: No caso da ética pública, os papéis do órgão central são compartilhados entre a CGU e a Comissão de Ética Pública, conforme indicado por Oliveira & Caeiro (2025).	Sem incompatibilidades significativas.

(Continua)

Partes Descritivas	Regulamento do SITAI no Decreto nº 11.529 (2023) e nas Portarias e Orientações da CGU	Descompassos com as prescrições da OCDE na Tabela 2
Componentes baseados em cultura ética no nível superior	A CGU possui competências para coordenar e realizar atividades conjuntas éticas-culturais ou de conformidade: IV - coordenar atividades que exijam ações conjuntas de unidades setoriais, e VI - realizar ações de comunicação e treinamento relacionadas a questões de integridade (Decreto nº 11.529, 2023, art. 7º). Comentário: Não há informações sobre as competências e estratégias deste órgão central para promover padrões de integridade por meio da melhoria da legislação e dos sistemas administrativos relacionados à gestão de RH (foco principal em recrutamento, treinamento, promoção baseada no mérito e liderança), engajamento social e comunicação pública. Apesar dessa limitação, o site da CGU possui diversas publicações sobre orientações para funções baseadas em cultura ética.	Há uma falta significativa de competências formais para fortalecer a legislação e os sistemas administrativos associados a políticas baseadas em cultura ética nos níveis superiores.
Componentes baseados em sistematização em níveis inferiores	Estabelecimento de unidades setoriais dentro das organizações públicas para: I - aconselhar as autoridades do órgão ou entidade em matérias relacionadas à integridade; II - fazer a ligação com as outras unidades do órgão ou entidade que desempenham funções de integridade; III - coordenar a estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade; IV - promover, em coordenação com as áreas responsáveis pelas funções de integridade, orientação e treinamento sobre assuntos relacionados ao programa de integridade; V - preparar e revisar periodicamente o plano de integridade; VI - coordenar a gestão dos riscos à integridade; VII - monitorar e avaliar a implementação das medidas estabelecidas no plano de integridade; VIII - propor ações e medidas baseadas nas informações e dados relacionados à gestão do programa de integridade; IX - avaliar as ações e medidas relacionadas ao programa de integridade sugeridas pelas outras unidades do órgão ou entidade; X - reportar à mais alta autoridade do órgão ou entidade informações sobre a execução do programa de integridade e relatar quaisquer fatos que possam comprometer a integridade institucional; XI - participar de atividades que exijam a execução de ações conjuntas das unidades membros; XII - relatar ao órgão central as situações que comprometam o programa de integridade e adotar as medidas necessárias para sua remediação (Decreto nº 11.529, 2023, art. 8º). Comentário: Os padrões e orientações da CGU em seu site apresentam diretrizes diversas para unidades setoriais, e seu modelo de avaliação de maturidade compreende várias avaliações de áreas-chave de processo sobre este tema.	Sem incompatibilidades significativas.

(Continua)

Partes Descritivas	Regulamento do SITAI no Decreto nº 11.529 (2023) e nas Portarias e Orientações da CGU	Descompassos com as prescrições da OCDE na Tabela 2
Componentes baseados em conformidade em níveis inferiores	Embora as unidades setoriais tenham apenas uma prerrogativa relacionada a uma função nomeada baseada em conformidade, os padrões e orientações da CGU em seu site apresentam diretrizes diversas e seu modelo de avaliação de maturidade compreende exames de áreas-chave de processos sobre esse tema. Comentário #1: Conforme indicado em relação aos componentes baseados em sistematização no nível superior, a CGU também é o órgão central dos sistemas administrativos no Poder Executivo Federal associados a políticas ligadas ao espectro da conformidade. Comentário #2: Órgãos e entidades públicas têm prerrogativas, sob a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, 2013), de iniciar e conduzir investigações e processos de sanção contra entidades privadas que cometam atos prejudiciais à administração pública, e a orientação da CGU designa essa função como uma atividade ligada à correição nos programas de integridade, representando um vínculo entre integridade pública e privada.	Sem incompatibilidades significativas.
Componentes baseados na cultura ética em níveis inferiores	As unidades setoriais têm apenas uma prerrogativa para promover orientações e treinamentos sobre o programa de integridade em coordenação com as áreas responsáveis pelas funções de integridade (Art. 8, IV). Comentário: A orientação da CGU em seu site apresenta diretrizes insuficientes para unidades setoriais sobre esses temas.	Há prerrogativas e padrões insuficientes sobre componentes baseados na cultura ética nos níveis inferiores.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do regulamento do SITAI pelo Decreto nº 11.529 (2023), portarias e orientações da CGU e informações em estudos anteriores e diversas legislações no *corpus*.

6. QUESTÕES E DISCUSSÕES SOBRE OS ACHADOS

Os resultados do estudo de caso apontaram para diversos descompassos com o *framework* da OCDE como sua fonte primária, conforme mostrado na Tabela 3. Como indicado, a análise foi limitada ao Poder Executivo Federal porque é o único poder político no Brasil com um sistema de integridade que atende ao propósito deste estudo. O primeiro descompasso corresponde diretamente ao escopo reduzido de aplicação desse sistema, que não alcança outros poderes políticos e níveis de governo. Essa constatação se torna mais significativa quando considerada junto com evidências sobre a existência de outros sistemas de integridade relacionados ao judiciário e a alguns governos subnacionais.

Embora um certo nível de fragmentação seja de fato esperado no Brasil devido ao seu desenho constitucional — marcado por autonomia nos níveis governamentais e independência entre os poderes —, esse arranjo institucional não exclui necessariamente a existência de sistemas de políticas públicas com alguma coordenação. De fato, o Brasil implementou diferentes sistemas nacionais de políticas que dependem da coordenação intergovernamental e da celebração de pactos entre poderes, demonstrando

que algum nível de coordenação é tanto institucionalmente viável quanto politicamente alcançável. Exemplos notáveis incluem o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Baseando-se na noção de complementaridades institucionais de Hall e Soskice (2001), é plausível argumentar que, se mecanismos de coordenação em domínios políticos específicos aprimorarem seus resultados e eficiência institucional, o estabelecimento desses mecanismos dentro do domínio da integridade pode levar suas políticas relacionadas a alcançar tais melhorias — mesmo em um contexto federal e institucionalmente fragmentado como o Brasil.

Outra constatação relevante e intrigante, que não resultou das partes descritivas da Tabela 3, é que decretos presidenciais e portarias da CGU são as únicas regulamentações do sistema de integridade do Executivo Federal. Isso indica um baixo nível de coprodução e pouca coordenação com iniciativas do Tribunal de Contas da União (TCU) ou do Ministério Público da União (MPU), que também representam atores-chave na rede de instituições anticorrupção (Da Ros & Taylor, 2022; Oliveira, 2019). Além disso, tais regulamentos não estão sujeitos ao escrutínio dos representantes eleitos no parlamento, o que enfraquece sua legitimidade e estabilidade, já que decisões unilaterais de nível intermediário podem alterá-las ou revogá-las sem participação social ou freios e contrapesos legislativo-executivo.

A adoção de medidas legislativas que legitimem o sistema de integridade e tratem das questões mencionadas no parágrafo anterior também pode reduzir a fragmentação mencionada acima. Essas medidas poderiam incluir uma emenda constitucional concedendo à União o poder de promulgar legislação nacional sobre integridade, como já ocorre nos casos de licitação pública e proteção de dados pessoais, e um ato ordinário para estabelecer algum grau de coordenação intergovernamental e de pactos interpoderes entre instituições de integridade pública, como no caso da SUS e da SNUC. Desde 2023, o governo brasileiro tem promovido um debate significativo sobre a reforma administrativa, com ênfase particular na integridade e no combate à corrupção, tornando este um momento oportuno para tais medidas.

A *primeira questão para discutir o caso brasileiro* está associada a essas duas descobertas anteriores. O sistema constitucional brasileiro proporciona maior independência entre os poderes políticos e os níveis de governo, o que exige amplo consenso e compromisso significativo para estabelecer arranjos que impliquem a divisão de poder, a criação de deveres e a possibilidade de novos controles e monitoramento multinível. Além disso, como sugerido por estudos sobre governança e combate à corrupção no Brasil, o retorno positivo de poder e de reputação aos "protagonistas" anticorrupção pode levar a disputas pelo "monopólio" dos componentes relacionados à integridade, o que torna ainda mais difícil alcançar um consenso que permita a criação de uma coordenação abrangente e harmoniosa.

A *segunda questão relevante para discutir o caso brasileiro* surge das conclusões sobre a gama de violações de integridade. O SITAI define um conjunto ambíguo de práticas e comportamentos a serem prevenidos, detectados e punidos dentro dos programas de integridade das unidades setoriais. Embora os padrões da OCDE também tragam alguns pontos fracos, a delegação a cada organização pública para definir, em seus próprios programas de integridade, quais formas de conduta podem ser punidas como possíveis "desvios, violações ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactam confiança, credibilidade e reputação institucional" pode implicar maiores riscos de integritismo, como um uso leniente ou excessivamente persecutório da integridade (Huberts, 2018, p. 27).

A *terceira questão relacionada ao caso brasileiro* vem da comparação de descompassos entre componentes baseados em conformidade e baseados em cultura ética. Os achados indicam padrões

insuficientes que permitam harmonização, coordenação e monitoramento dos componentes baseados na cultura ética em ambos os níveis. O Poder Executivo Federal depende de vários sistemas administrativos para orientar e supervisionar as atividades entre órgãos associados a esses componentes, como gestão de RH, engajamento social e comunicação pública, cujos órgãos centrais são ministérios diferentes da CGU. Assim, harmonizar e coordenar esses sistemas administrativos com o sistema de integridade do Executivo Federal depende em certa medida da cooperação voluntária entre diferentes órgãos centrais, em vez de um arranjo mais institucionalizado.

Por outro lado, componentes de nível superior baseados em conformidade são coordenados com outros sistemas administrativos, nos quais a CGU é o órgão central. Tal acumulação de papéis centrais de diversos sistemas permite que esse órgão, que ao mesmo tempo é o órgão central de integridade pública, desempenhe competências para a maioria dos componentes relacionados à integridade baseados em conformidade no nível superior, incluindo promover esforços para adaptar ou fortalecer a legislação.

Portanto, a comparação dos componentes baseados em conformidade e os baseados na cultura ética de nível superior indica a possibilidade de desequilíbrios entre eles em níveis inferiores. Isso pode implicar um foco maior da CGU e de todo o sistema nas funções de conformidade, levando a melhores resultados em suas políticas associadas. Essa situação pode levar a CGU a empenhar menos esforços no fornecimento de padrões e orientações para funções baseadas em cultura ética nos níveis inferiores. É possível inferir que esse conformicismo, proposto aqui como a predominância de abordagens e práticas baseadas em conformidade, que resultam em uma orientação excessivamente punitiva e reativa dos sistemas de integridade, pode ser reflexo do reducionismo na assimilação de conceitos e prescrições relacionadas à governança e anticorrupção no Brasil, mencionado na proposta teórica (Caldeira et al., 2022; Oliveira et al., 2024).

A *última questão relativa ao caso brasileiro* deriva da primeira e terceira questões. Apesar da indicação de maior aderência dos componentes superiores baseados em conformidade do *framework* da OCDE, a partir dos achados é possível inferir que essa situação resultou mais da dicotomia agência-estrutura do que de decisões estratégicas para projetar um sistema de integridade melhor. Essa indicação refere-se ao fato de que a CGU propôs e liderou (às vezes monopolizando) a formulação das normas relacionadas a esses componentes, aumentando seu poder e reforçando seu papel como órgão central dos diferentes sistemas administrativos associados à conformidade.

Notavelmente, o posicionamento ambíguo sobre as EEs, a insuficiência de informações sobre a identificação de riscos em áreas, setores ou processos, bem como sobre padrões e orientações para a abordagem baseada em risco, e a falta de regulamentações de integridade em tópicos de alto risco estão ligados a assuntos nos quais a autoridade para coordenação está sob a competência de outros ministérios. Portanto, o sistema de integridade do Poder Executivo Federal no Brasil apresenta menos desajustes com o *framework* da OCDE nas partes que estão sob a gestão da CGU como órgão central de políticas anticorrupção baseadas em conformidade. Por outro lado, tal sistema apresenta mais descompassos em partes ou componentes que dependem de outros poderes políticos, de governos subnacionais ou até de outros órgãos centrais no Poder Executivo Federal.

No entanto, tal inferência de que essa concentração na formulação de normas e padrões de integridade pode resultar da dicotomia agência-estrutura, que pode gerar maiores ganhos de poder e reputação para atores-chave, pode ser decomposta em uma explicação complementar. Considerando que, até a conclusão deste estudo, o Poder Executivo Federal não enviou nenhum projeto de lei ao

Congresso Nacional sobre esse tema, é também possível inferir que a necessidade de um consenso amplo para criar um sistema amplo de integridade no Brasil, juntamente com a urgência de apresentar inovações anticorrupção, pode explicar o escopo limitado do sistema de integridade do Executivo Federal e a fragmentação da integridade pública neste país entre diferentes poderes políticos nos níveis federal e subnacional do governo.

7. CONTRIBUIÇÕES

As contribuições deste estudo incluem uma nova compreensão da integridade pública, esquemas analíticos para examinar e comparar padrões internacionais e sistemas de integridade, além de achados e discussões sobre o caso brasileiro. Eles informam principalmente à formulação de políticas sobre integridade, a estudos futuros de outros casos de convergência de governos em direção à integridade pública, e à literatura sobre governança, combate à corrupção e integridade no setor público.

Uma visão panorâmica dos estudos científicos sobre integridade pública e os padrões de seus provedores mais influentes indica que a literatura ainda tende a tratá-la como um conjunto de prescrições para formular, implementar e monitorar políticas baseadas em conformidade e cultura ética. Assim, a primeira contribuição deste estudo refere-se à proposta de que a integridade pública representa um *framework* de políticas dividido em partes descritivas, das quais destacam-se os componentes baseados na sistematização, que conferem à integridade um caráter "sistemático", que parece óbvio, mas exige compreensão precisa por parte de pesquisadores, formuladores e profissionais.

A segunda contribuição deste estudo está associada ao pressuposto de que a integridade pública, como um *framework* abrangente, deve ser abordada como um conjunto de prescrições relacionadas à integridade para componentes nos níveis superior e inferior. Essa contribuição, combinada com a anterior, permitiu a proposta do Esquema Analítico de Componentes Relacionados à Integridade apresentado na Tabela 1. A segunda proposta amplia essa abordagem incorporando outras partes descritivas (escopo de aplicação, unidades de intervenção e violações de integridade), tornando possível apresentar o Esquema Analítico para Estruturas e Sistemas de Integridade Pública como resultado de sua aplicação para a análise do *framework* da OCDE, na Tabela 2, e do sistema de integridade pública do Executivo Federal, na Tabela 3.

A terceira contribuição vem da possibilidade de que o caso brasileiro reflita mais do que uma experiência isolada. Dada a homogeneidade entre as prescrições e o fato de que o Brasil possui arranjos institucionais e adotou agendas de reforma e políticas anticorrupção em linhas semelhantes às de outros países, é possível inferir que os desafios enfrentados por este país em sua convergência rumo à integridade pública têm ocorrido mundialmente.

Espera-se que os achados e discussões sobre o caso deste estudo possam ser úteis para a formulação de políticas de integridade e para futuros estudos aprofundados e comparativos de outros casos de convergência dos governos à integridade pública. Além disso, aprender com eles pode permitir um debate mais aprofundado sobre as possibilidades e limitações da agenda de integridade pública e das políticas anticorrupção. Ademais, esse debate também pode incluir conexões entre integridade e combate à corrupção no setor público e ética empresarial, acordos de leniência e integridade no setor privado, que, no Brasil, são abordados principalmente na recente Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, 2013).

REFERÊNCIAS

Alencar, C. H. R., Spinelli, M. V. C., & Rocha, S. S. (2025). Combate à corrupção e impacto econômico-financeiro nas empresas: a experiência dos acordos de leniência no Brasil. *Revista Brasileira de Polítcas Públicas*, *15*(2), 348-370. https://doi.org/10.5102/rbpp.v15i2.9268

Bardin, L. (2013). *L'analyse de contenu*. Universitaires de France.

Bowler, S., & Karp, J. A. (2004). Politicians, Scandals, and Trust in Government. *Political Behavior*, *26*(3), 271-287. https://doi.org/10.1023/B:POBE.0000043456.87303.3a

Caldeira, D., Secchi, L., & Firmino, S. I. (2022). New development: Public governance in the discursivity of the Brazilian government-a reflection on conceptual reduction. *Public Money & Management*, *43*(2), 194-196. https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2113630

Cellard, A. (1997). L'analyse documentaire. In J. Poupart, J. P. Deslauriers, & L. H. Groulx (Eds.), *La recherche qualitative: Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 275-296). Gaëtan Morin.

Controladoria Geral da União. (2025a). *Boas-vindas ao Fala.BR*. https://falabr.cgu.gov.br/

Controladoria Geral da União. (2025b). *CGU - Notícias*. https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias

Controladoria Geral da União. (2025c). *Integridade Pública*. https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-publica

D'Alterio, E. (2017). Integrity of the public sector and controls: A new challenge for global administrative law? *International Journal of Constitutional Law*, *15*(4), 1013-1038. https://doi.org/10.1093/icon/mox077

Da Ros, L., & Taylor, M. (2022). *Brazilian Politics on Trial: Corruption and Reform Under Democracy*. Lynne Rienner Publishers.

Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. (2017). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm

Decreto nº 10.756, 27 de julho de 2021. (2021). Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10756.htm

Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. (2023). Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11529.htm

Demmke, C., Autioniemi, J., & Lenner, F. (2023). Explaining the Popularity of Integrity Policies in Times of Critical Governance—The Case of Conflicts of Interest Policies for Ministers in the EU-Member States. *Public Integrity*, *25*(1), 1-14. https://doi.org/10.1080/10999922.2021.1987056

DiMaggio, P., & Powell, W. (1991). Introduction. In W. Powell & P. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 1-38). University of Chicago Press.

Gerring, J., & Cojocaru, L. (2016). Selecting Cases for Intensive Analysis. *Sociological Methods & Research*, *45*(3), 392-423. https://doi.org/10.1177/0049124116631692

Grin, E. (2023). Debate: The narrowness of the concept of governance adopted by the Brazilian government and the role of the court of accounts. *Public Money & Management*, *43*(6), 592-593. https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2210386

Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 1-68). Oxford University Press.

Heywood, P. (2012). Integrity management and the public service ethos in the UK: patchwork quilt or threadbare blanket? *International Review of Administrative Sciences*, *78*(3), 474-493. https://doi.org/10.1177/0020852312445172

Heywood, P., & Kirby, N. (2020). Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal. *Etica pubblica: Studi su legalità e partecipazione*, (2), 11-31. https://doi.org/10.1400/281574

Huberts, L. (2014a). Introduction. In L. Huberts (Ed.), *The Integrity of Governance: What It Is, What*

We Know, What Is Done, and Where to Go (pp. 1-14). Palgrave Macmillan.

Huberts, L. (2014b). Placing Integrity of Governance in Context. In L. Huberts (Ed.), *The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go* (pp. 198-229). Palgrave Macmillan.

Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, *20*(1), S18-S32. https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404

Ian, S., & Ting, G. (2015). Integrity Management in the Public Sector: Organizational Challenges and Public Perceptions. *International Public Management Journal*, *18*(3), 386-389. https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1057789

Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. (2016). Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/295

Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2020). The Fluidity of Integrity: Lessons from Dutch Scandals. *Public Integrity*, *23*(1), 82-94. https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1826139

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (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. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm

Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. (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. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. (2023). Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge University Press.

Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, *30*(3), 269-288. https://doi.org/10.1080/01442870902863851

Menzel, D. C. (2015). Research on Ethics and Integrity in Public Administration: Moving Forward, Looking Back. *Public Integrity*, *17*(4), 343-370. https://doi.org/10.1080/10999922.2015.1060824

Organization for Economic Co-operation and Development. (2017). *Recommendation of the Council on Public Integrity*. OECD. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435

Organization for Economic Co-operation and Development. (2019). *Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/guidelines-on-anti-corruption-and-integrity-in-state-owned-enterprises_315dab91-en.html

Organization for Economic Co-operation and Development. (2020). *OECD Public Integrity Handbook*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en

Organization for Economic Co-operation and Development. (2022). *Anti-Corruption and Public Integrity Strategies - Insights from new OECD Indicators* (OECD Economics Department Working Papers No. 1725). OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-public-integrity-strategies-insights-from-new-oecd-indicators_a925c7fd-en.html

Organization for Economic Co-operation and Development. (2024). *Datasets*. OECD. https://oecd-public-integrity-indicators.org/indicators

Organization for Economic Co-operation and Development. (2025). *Anti-corruption and integrity*. OECD. https://www.oecd.org/en/topics/anti-corruption-and-integrity.html

Oliveira, T. M., Jr. (2019). Cultura do escândalo e a ortodontia da accountability em democracias recentes: estudo sobre reformas anticorrupção no Brasil na era Lava Jato. *Revista da CGU*, *11*(18), 1053-1074. https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v11i18

Oliveira, T. M., Jr., & Caeiro, J. C. (2025). Public Sector Ethics in the Americas: The Brazilian Public Ethics Management Case Study. In B. Perlman, T. Demir, & C. Reddick (Eds.), *Public Sector Ethics: Compliance, Integrity, and Comparison*. Routledge. https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781003416258-9

Oliveira, T. M., Jr., & Monteiro, C. F. (2024). Political dynamics in policymaking of freedom of information in Brazil. *Brazilian Journal of Public Administration*, *58*(1), e2023-0069. https://doi.org/10.1590/0034-761220230069x

Oliveira, T. M., Jr., Rodrigues, K. F., Midlej e Silva, S. A., & Bergue, S. T. (2024). Integridade, ética e combate à corrupção no campo da administração pública brasileira: Desafios conceituais e horizontes possíveis. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, *29*, e92312. https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312

Perlman, B. J., Reddick, C., & Demir, T. (2023). A compliance-integrity framework for ethics management: An empirical analysis of local government practice. *Public Administration Review*, *83*(4), 823-837. https://doi.org/10.1111/puar.13610

Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking About Government. *Public Management Review*, *13*(5), 641-658. https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963

Portaria CGU nº 784, de 28 de abril de 2016. (2016). Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública da Controladoria-Geral da União (CGU), para a administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/565

Portaria CGU nº 1,827, de 23 de agosto de 2017. (2017). Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública – Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Traz o Termo de Adesão ao Programa de Fomento à Integridade Pública – Profip. https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/976

Portaria CGU nº 1,089, de 25 de abril de 2018. (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. https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/estrutura/secretaria_de_controle_interno/arquivos/normativos/portaria-cgu-1089-2018.pdf

Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019. (2019). Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018. https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/4070

Prateeppornnarong, D. (2021). Holding Public Procurement Socially Accountable: The Adoption of the Integrity Pact Approach and the Role of the Independent Observers. *Public Integrity*, *24*(3), 243-253. https://doi.org/10.1080/10999922.2021.1958563

Roberts, R. (2023). The New Public Integrity Management and the Protection of the Impartiality of Bureaucratic Decision-Making. *Public Integrity*, *27*(3), 316-339. https://doi.org/10.1080/10999922.2023.2297118

Scapin, T. (2016). The Ambiguous Meaning of the Ethical Issue in a Context of NPM Reforms: Insights from the OECD, Canada and France. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy,*, *9*(2), 93-119. https://doi.org/https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0016

Spinelli, M. V. C., & Teixeira, M. A. C. (2024). A Estruturação de Sistemas de Integridade como Política Pública. *Cadernos*, *1*(12), 66-82. https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/286

Transparency International. (2011). *Public Integrity: Topic Guide*. European Commission & United Nations Development Programme. https://knowledgehub.transparencycdn.org/kproducts/Public_Integrity_Topic_Guide.pdf

Tribunal de Contas da União. (2024). *Lista de alto risco da Administração Pública Federal 2024*. https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/

United Nations Office on Drugs and Crime. (2011, October). Resolutions and decisions. *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption (4th session)*, Marrakech, Morocco. https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session4-resolutions.html

United Nations Office on Drugs and Crime. (2019, December). Resolutions and decisions adopted by the Conference of the States Parties to the United

Nations Convention against Corruption at its eighth session. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption (8th session), Abu Dhabi, United Arab Emirates. https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8-resolutions.html

Vieira, J. B. (2023). How social accountability fosters public integrity: the role of public policy councils in curbing corruption. *Revista de Sociologia e Política*, *31*, e017. https://doi.org/10.1590/1678-98732331e017

Viol, D. M. (2021). O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU. *Revista da CGU*, *13*(13), 122-141. https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/349

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Corregedor no Ministério da Cultura do Brasil (MinC); Investigador Colaborador junto ao Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa (CAPP/ISCSP-ULisboa); Pesquisador junto ao Laboratório de Governança, Gestão e Políticas Públicas em Defesa Nacional, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Lab GGPP/ECEME). E-mail: tmurilo@edu.ulisboa.pt

Joaquim Croca Caeiro

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULisboa); Professor Associado com Agregação e Investigador Integrado junto ao Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa (CAPP/ISCSP-ULisboa). E-mail: jcaeiro@iscsp.ulisboa.pt

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior: Conceitualização (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Igual); Escrita – rascunho original (Liderança); Escrita – revisão e edição (Igual).

Joaquim Croca Caeiro: Aquisição de financiamento (Liderança); Metodologia (Igual); Validação (Liderança); Escrita – revisão e edição (Igual).

DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Todo o conjunto de dados que apoia os resultados deste estudo foi disponibilizado no repositório de acesso aberto Zenodo e pode ser acessado em https://zenodo.org/records/19582555.

CONFLITO DE INTERESSE

Os autores não têm conflitos de interesse a declarar.

USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A função de revisão por IA do Grammarly Pro e o ChatGPT foram utilizados para auxiliar na revisão técnica e gramatical do texto e na padronização das referências.

FINANCIAMENTO

Este trabalho é apoiado por fundos nacionais portugueses por meio da FCT (Fundação para a Ciência e a Tecnologia), no âmbito do projeto UIDB/00713/2020.