FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

Sistema de Integridade e *Compliance* no Setor Público Brasileiro:

TATIANE GUIMARÃES DOS SANTOS

GUSTAVO ANDREY DE ALMEIDA LOPES FERNANDES

São Paulo – SP

2022

Sistema de Integridade e *Compliance* no Setor Público Brasileiro

1 RESUMO

A integridade na administração pública, entre seus basilares aspectos, visa discutir as questões sobre a conduta ética das organizações e a sua interação com a sociedade. Assim, a promoção de uma cultura de integridade nas prestações dos serviços públicos é uma condição fundamental para gerar uma maior confiança social diante a ação do Estado e suas instituições, portanto, deve ser ininterruptamente praticada e incentivada pelos governantes e agentes públicos.

Dessa forma, este estudo teve como objetivo compreender o que é integridade pública e a importância de mecanismos específicos para prevenção, detecção e mitigação dos atos lesivos à Administração Pública, analisando como o Sistema de Integridade vem sendo implementado no Brasil, assim como, as suas práticas de governança e regimes anticorrupção, comparando-o com as práticas internacionais mais relevantes. Outro ponto observado foram as recomendações de organismos internacionais, como a OCDE, e como elas poderiam fortalecer o desenvolvimento da integridade pública e a possível aplicabilidade na realidade brasileira.

O estudo também propôs entender a relação entre a Gestão de Riscos e a Governança no Setor Público, apontando as reservas jurídicas e ações governamentais que devem ser observadas a fim de aplicar práticas mais apropriadas para as instituições públicas, visando as boas práticas de governança capazes de evitar a ocorrência de fraudes, irregularidades e atos ilícitos contra a gestão pública - tanto nacional, quanto estrangeira -, alicerçado através de pesquisa exploratória e descritiva, resultando sobre Índice de avaliação de governança pública e o Índice de Transparência e Governança Pública de ordem bibliográfica e documental.

Palavras-chaves

Integridade pública; Governança Pública; *Compliance*; Gestão de Riscos; Anticorrupção;

Introdução

No âmbito da administração pública, o programa de *compliance* visa garantir o cumprimento das normas vigentes, conduzindo os atos dos agentes públicos à conduta ética e passíveis de correções devidas aos envolvidos - que se manifestam como mecanismos de controle legislativo que visam limitar e restringir a possibilidades de uso indevido de finalidades - e que, portanto, a eficiência de sua implementação proporciona maior segurança aos servidores, bem como, para toda a população em geral.

No entanto, apesar de o conceito de *compliance* ser amplamente difundido nos dias de hoje como uma ferramenta eficaz de combate à corrupção, por si só não seria capaz de garantir a boa prestação de bens/serviços públicos e a responsabilização dos entes federativos. Embora o *compliance* ande de mãos dadas com boas práticas de governança e gestão de riscos, suas concepções devem estar alicerçadas em um Sistema de Integridade Pública e seus demais eixos – destacando, segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública (2021) , além da mitigação de riscos, o plano de integridade possibilita uma análise objetiva da ação do Estado sejam mais claros e delimitado em relação a um problema público, assim como para a elaboração de políticas públicas que envolvem "diagnóstico do problema; escolha da solução; desenho de políticas; estratégia de implementação; impacto orçamentário e financeiro; confiança e apoio político; e monitoramento, avaliação e controle" (MJSP, 2021).

Reforçando este raciocínio, de acordo com a Direção de Políticas de Auditoria do Governo, em parceria com o Ministério das Finanças do Governo da Holanda (2000),

> Enquanto até muito recentemente as autoridades governamentais se concentravam na formulação de políticas e, quando necessário, no gerenciamento de crises e incidentes, nos últimos anos, a atenção mudou visivelmente para melhorar a governança em um contexto cada vez mais amplo. Além dos processos voltados ao controle das operações, os processos de formulação de políticas também são importantes nesse aspecto. A transparência desses processos, que podem se estender por toda uma cadeia de políticas (desde a formulação de políticas até a implementação final da política), está se tornando cada vez mais essencial (GOVERNMENT AUDIT POLICY DIRECTORATE, 2000, p. 5. Tradução própria).

O conceito de integridade, desde o início da década de 1990, no setor público tornou-se bastante popular. Apesar do maior nível de atenção a esse conceito, ele não é totalmente compreendido, é multifacetado e carece de uma definição clara. (HERASYMIUK et al, 2020, p.548). Segundo a OCDE, "Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público" (OCDE, 2019, p. 3). Em outras formas de conceituar o

Sistema de Integridade, existem conjuntos de mecanismos institucionais cuja finalidade é fazer com que as organizações atuem, inclusive em suas relações com seus *stakeholders*, de acordo com os princípios da legalidade, moralidade, ética e transparência, bem como respeitando a normas legais que os orientam.

Diante de várias correntes de pensamento sobre a relação entre governança e capacidade de resposta nas novas democracias, é pertinente refletir sobre as questões que implicam crises institucionais recorrentes em algumas sociedades. Como mecanismo de ampliação da participação social, a responsividade como capacidade do governo de responder às medidas que conduzem à vontade dos cidadãos e adaptá-las às circunstâncias permite que as ações governamentais sejam mais transparentes, principalmente no que diz respeito à esfera de disputas e conflitos.

Corroborando essa narrativa, Dahl (2005) assume:

> "Que uma característica fundamental da democracia é a contínua capacidade de resposta do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais. [...] o termo "democracia" para um sistema político que tem, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos. (DAHL, 2005, p.25)

Na concepção de um Estado Democrático, o papel da governança responsiva é essencial para o estabelecimento de soluções inovadoras para os assuntos públicos e a consolidação do exercício da democracia dentro da legalidade, fundamentais como arranjos institucionais para operar os mecanismos de participação cidadã e de interesse público deliberado pela Governança Pública.

Inserida na estrutura de governança pública, a política de integridade deve ser vista como um organismo vivo, pois é um processo contínuo que envolve a identificação de condições relacionadas ao campo das normas éticas, legais e administrativas que visam adotar medidas corretivas e/ou preventivas quando necessário diante da detecção de irregularidades no cotidiano das organizações públicas e, portanto, torna-se parte obrigatória para análise, bem como para o processo decisório de políticas públicas.

Portanto, o Sistema de Integridade Pública no âmbito entendido como elementos interdependentes estruturados como medidas institucionais que visam prevenir a detecção e sanção de práticas corruptas e fraudes de regularidades e outros desvios morais e éticos na conduta da administração pública.

Dentro do modelo da Nova Governança Pública, há uma estrutura adequada para a implementação de um programa de integridade voltado para a melhoria do desempenho do governo e que inclui novos atores no ciclo de formulação e implementação de políticas públicas (OSBORNE, 2010). No que diz respeito às relações entre Governo, sociedade civil e setor privado, o modelo propõe estabelecer essa interação observando cinco princípios: responsividade, excelência, transparência, participação e *compliance* (KAUFMANN, KRAAY & ZOIDO-LABATÓN, 2000; VAN DOEVEREN, 2011).

Essencialmente, os programas governamentais de integridade, por meio de seus incentivos, conduzem a conduta dos agentes em alinhamento com o interesse público (CGU, 2017; *United Nations Office on Drugs and Crime*, 2012), visando garantir o cumprimento dos princípios éticos, das melhores práticas de governança e conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.

Na legislação brasileira, as diretrizes estão estabelecidas nos decretos 9.203/17 e 8.420/15, que expressam as condições para avaliação de programas públicos e privados de integridade, e observam integralmente o compromisso da alta administração, análise de riscos, código de conduta, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncia, *due diligence*, investigação e monitoramento contínuo (CGU, 2017). Em consonância com a referência internacional, esses procedimentos corroboram com a elaboração de sentenças criminais - *United States Sentencing Commission Guidelines* Manual e que advém da jurisprudência referente à aplicação da FCPA (Lei Anticorrupção nos EUA).

2 TEORIA

O fenômeno da corrupção é algo que vem assolando o mundo atualmente – e no Brasil não seria algo que se defere -, entretanto, isso nem sempre foi considerado um problema social. Segundo Méon e Sekkat (2005, p. 70) antes da corrupção ser considerada como "areia nas engrenagens", também foi caracterizada como um fomento que acelerava o processo burocrático, que "lubrificava as engrenagens" institucionais.

Rose-Ackerman (2014) argumenta que apenas no início dos anos 90 as agendas governamentais passaram a compartilhar um consenso sobre a corrupção e que tornou-se um problema que deveria ser solucionado em nível global, o que engendrou inúmeros tratados

internacionais - tais que impulsionaram a promulgação de Leis contra a corrupção no Brasil, como a Lei nº. 12.846/2013 (BRASIL, 2013).

Diante ao exposto, vale destacar as estratégias mais pertinentes para o combate à corrupção e à integridade pública, nos que se referem ao alinhamento e a adesão de valores, princípios e condutas éticas na gestão pública que priorizam responder ao interesse público.

2.1 A Prática da Boa Governança Pública

Dada a importância da prática da "boa Governança Pública" (IFAC, 2001) para o exercício democrático e de garantia da supremacia do interesse público em todas as esferas públicas, torna-se pertinente ilustrar algumas definições relevantes, esboçadas no quadro abaixo:

Tabela 1 - Definição de Boa Governança Pública

Definição	Organização	Ano
A governança diz respeito aos arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são implementadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.	OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)	2006
(...) governança pública constitui um instrumento cujo objetivo é assegurar a *accountability* pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público,	TCU (Tribunal de Contas da União)	2011

de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.		
Governança é o conjunto das tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.	Wold Bank	2013

Fonte: OLIVEIRA, A.G; PISA, B.J. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(5):1263-1290, set./out. 2015

Sucintamente, as três definições acima traz como perspectiva a questão da governança pública e seus instrumentos o que são imprescindíveis para garantia da coerência da atuação governamental e suas políticas e programas, assim como, de coordenação entre os *stakeholders* dentro do processo de políticas públicas em resposta aos desafios da sociedade cada vez mais complexa. Para esse estudo, será levado em consideração a abordagem do Tribunal de Contas da União - TCU (2011), uma vez que considera os direitos, interesses públicos e novas demandas sociais através de uma abordagem multidimensional.

Assim sendo, uma característica para um modelo de governança governamental é quando está baseado na existência de um sistema de relações em que organizações estatais, públicas e privadas são atores ativos que, sobretudo, visam o desenvolvimento e implementação de decisões da administração pública destinadas a manter valores constitucionais na sociedade em face das mudanças dinâmicas e do crescimento interno e desafios externos. (HERASYMIUK et al, 2020, p.546)

De acordo com a OCDE, "Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público" (OCDE, 2019, p.3).

Em outras formas de conceitualizar o Sistema de Integridade são conjuntos de mecanismos institucionais que tem como propósito de fazer com que as organizações atuem, inclusive nas suas relações com seus públicos de interesse, de acordo com os princípios da legalidade, moralidade, ética e transparência, assim como, respeitando as normas jurídicas que as norteiam.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, sobretudo nos princípios constitucionais da administração pública previstos no art. 37, configura-se um grande avanço ao Poder Público buscar de medidas em prol dos controles de seus atos, assim sendo, a transparência e o acesso à informação tornam-se critérios fundamentais para efetividade das ações contra as ilegalidades administrativas.

2.2 O Sistema de Integridade na Esfera de Nova Governança Pública

Os sistemas de integridade são conjuntos de diretrizes estruturadas - exercidas por organismos públicos, privados ou sociais - orientadas para prevenir, detectar, punir e mitigar os atos lesivos contra a gestão pública, sendo um requisito fundamental para elevar a confiabilidade social diante das instituições públicas.

Inserida na estrutura de governança pública, a política de integridade deve ser encarada como um organismo vivo, pois, é um processo contínuo que envolve identificar condições relacionadas ao campo da normas éticas, legais e administrativa que visam a adoção de medidas corretivas e ou preventivas quando necessárias diante a detecção de irregularidades no cotidiano das organizações públicas e, portanto, torna-se parte obrigatória para análise, assim como, para o processo decisório das políticas públicas. Assim sendo, este projeto considerará o Sistema de Integridade Pública na esfera compreendida como elementos interdependentes estruturadas como medidas institucionais que visam a prevenção a detecção e a sanção de práticas corruptivas e fraudes de regularidades e outros desvios morais e éticos na conduta da administração pública.

2.3 Diretrizes de Integridade Pública

Os programas de integridade implementados pela administração pública direta brasileira agrega uma série de mecanismo e procedimento com o objetivo de prevenir detectar e mitigar a ocorrência de fraude e corrupção nas instituições, são implementadas de forma

sistêmica sentidos pela alta direção (CGU, 2016), visando garantir a conformidade, incentivar melhores resultados e certificando sua sustentabilidade diminuindo os riscos de ocorrência de algum tipo de fraude e corrupção e conflitos de interesse, assim, prezando pelo bem público.

Desta forma, de acordo com a jurisprudência aplicada do FCPA - conhecida como a lei anticorrupção Americana - para efetividade do programas de integridade deve contemplar integralmente as seguintes diretrizes:

Tabela 2 - Diretrizes de Integridade Pública

Diretrizes	**Descrição**
Apoio da Alta Direção	Os integrantes da Alta Direção devem demonstrar apoio incondicional, além de estarem comprometido diariamente os princípios de integridade, de prevenção da corrupção e os demais atos lesivos ao valor público e devem agir eticamente com esse propósito para promover uma transformação da cultura organizacional e favorecendo o ambiente mais ético e íntegro.
Gestão de Riscos e *Compliance*	As atividades da organização devem estar ordenadas com os objetivos estratégicos definidos para gerenciar os riscos e devem ser custo-efetiva e apropriados às normas institucionais.
Código de Ética	As medidas dispostas no código de ética devem ser observadas e considerar uma avaliação da efetividade do sistema de integridade, além de estabelecer os direitos e obrigações dos *stakeholder*s envolvidos.
Controle Interno	Os controles internos devem mitigar os riscos operacionais e de integridade e de acordo com os objetivos organizacionais.
Comunicação e Treinamento	Os *stakeholders* devem ser comunicados e treinados sobre as políticas e diretrizes de forma de cumprir a sua função dentro organização.

Canais de Denúncia (Ouvidorias)	Os canais de denúncias devem ser de forma anônima e confidencial, a fim de criar um ambiente em que os *stakeholders* possam reportar ou buscar orientações sobre a conduta que viole as orientações organizacionais.
Investigações Internas	As investigações devem ser estruturados e independentes para promover e reportar a alta direção e aos demais órgãos de controle externo e interno e as investigações devem ser conduzidos e documentados a prova de violação das normas da integridade com base em procedimento formalmente definido para detectar violações investigar em mitigar irregularidade e sancionar os agentes envolvidos.
Due diligence	A diligência prévia refere-se ao processo de investigações que deve ser realizado em conjunto com os colaboradores - tanto internos como externos - para prevenir danos operacionais e de reputação da organização.
Monitoramento	O monitoramento deve ser contínuo com a finalidade de dar dinamismo e promover uma constante e adaptação de aprimoramento dos instrumentos dos processos e estrutura diante objetivo da entidade.

Fonte: Elaboração Própria

2.4 Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP)

Publicado desde 2021 pelo movimento Transparência Internacional, o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP) tem como objetivo "avaliar e fomentar as agendas de integridade, transparência, dados abertos, acesso à informação, participação, transformação digital e combate à corrupção nos mais diversos níveis federativos e poderes da República" (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022).

Através de uma metodologia tendo como base avaliação das ações do poder Executivo nos 26 estados brasileiros no distrito federal, o índice tem como proposta oferecer como referência nacional de integridade e boa governança para o poder público.

- Objetivo do ITGP:
    - Avaliar a existência e de políticas, legislações, ações governamentais e práticas de transparência, dados abertos, participação, transformação digital, integridade e combate à corrupção, nos governos dos Estados e do Distrito Federal;
    - Incentivar melhorias, colaborar para o avanço dessas políticas públicas e reconhecer as melhores práticas e iniciativas entre os órgãos avaliados;
    - Fomentar a competição positiva e a cooperação entre os órgãos, com a criação de espaços de diálogo e aprendizado mútuo para implementar mudanças.

(TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022, pág. 03)

Tabela 3 - Ranking de Transparência e Governança Pública Estadual

Posição	Estado	Conceito
1º	Espírito Santo	Ótimo
2º	Minas Gerais	Ótimo
3º	Paraná	Ótimo
4º	Rondônia	Ótimo
5º	Goiás	Ótimo

6º	Rio Grande do Sul	Bom
7º	Santa Catarina	Bom
8º	Distrito Federal	Bom
8º	Pernambuco	Bom
10º	Ceará	Bom
11º	Paraíba	Bom
12º	São Paulo	Bom
13º	Mato Grosso	Bom
14º	Maranhão	Bom
15º	Bahia	Bom
16º	Rio de Janeiro	Bom
17º	Rio Grande do Norte	Bom
18º	Roraima	Regular

19º	Alagoas	Regular
20º	Mato Grosso do Sul	Regular
21º	Amazonas	Regular
22º	Tocantins	Regular
23º	Piauí	Regular
24º	Amapá	Regular
25º	Sergipe	Ruim
26º	Pará	Ruim
27º	Acre	Ruim

(Fonte: Transparência Brasil, ITGP, 2022)

Contudo, um governo engajado nas melhores práticas de governança - alicerçadas nas leis nacionais sancionadas e recomendações internacionais promovidas nos últimos anos - são capazes de impulsionar grandes avanços sociais e maior controle das autoridades públicas na gestão dos recursos aplicados nos bens e serviços público (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022).

2.5 Avaliação de Riscos para Integridade Pública

De acordo com a Recomendação da OCDE sobre as questões da integridade pública, os riscos não são relativos somente à fraude e corrupção, mas também incluem práticas que podem não ser ilegais, embora não integralmente. Desta forma, a importância da cultura digestão de risco é fundamental para que as políticas de integridade sejam de fato relevantes eficientes e eficazes para atender adequadamente os valores e objetivos da função pública - sobretudo, ao identificar e avaliar e minimizar os problemas de forma quantificada sobre o impacto e a produtividade do setor público.

Na perspectiva brasileira, a capacidade de gestão de risco sempre representou um grande desafio governamental. Assim um dos maiores desafios relacionados ao fortalecimento da gestão de risco para integridade pública no Brasil vem da dificuldade de consolidar uma cultura de integridade pública ancorada em um arcabouço normativo e de diretrizes, ou quais são fundamentais o apoio da auto administração e no treinamento de servidores qualificados, além de a falta de uma institucionalização da gestão de riscos é um grande obstáculo para a integridade pública (OCDE, 2022). Uma vez que,

> Mesmo quando os riscos para integridade são adequadamente identificados e avaliados, por meio de técnicas qualitativas e quantitativas, as preconcepções e as barreiras comportamentais podem dificultar a correta tomada de decisão em relação ao modo de lidar com esses riscos e, portanto, impedir uma efetiva a mitigação desse risco. (OCDE, 2022, pág. 21).

Entretanto, no Brasil há uma falta de recursos públicos destinados, especificamente, na efetiva institucionalização da gestão de riscos focado na integridade pública, e isto impede que haja um adequado investimento no treinamento de pessoas e na expansão das atividades destinadas a essa finalidade (OCDE, 2022).

2.6 Índice de Avaliação de Governança Pública

Pensando com forma de instrumento de planejamento do Estado e participação social, o índice de avaliação de governança pública surge, entre outros aspectos, como forma de mensurar o nível de como cada ente federativo no comprimento dentro dos princípios de legalidade, c*ompliance*, transparência e *accountability* com a gestão pública - isto é, governança entendida como um conjunto de ações desenvolvido pelo Poder Público e que apoiam o processo decisório alicerçado na leis, normas ou condutas ligadas a sociedade organizada.

Segundo Longo (2011), por mais que os indicadores consideram medidas de legitimidade capacidade e eficiência dos processos de governança que coordena diversos atores e conduzem a sociedade em direção dos seus objetivos, os mais adotados e conhecidos analisam a legitimidade é a capacidade eficiência dos atributos governamental em vez do próprio processo de governança. Além disso, sobre a elaboração de novos indicadores de governança pouco tem sido feito em relação aos a participação dos principais *stakeholders* do governo, como cidadão e setor privado e organizações civis, que podem contribuir para uma melhor avaliação sobre as questões da governança pública.

2.7 Índices de performance *compliance* público

Em The Federalist n° 51, James Madison, decorre o seguinte parágrafo:

> If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; (MADISON, pág. 337, 1788)

Corroborando a argumentação de Madison, de acordo que é estabelecido pelo conceito *compliance* (público) - sobretudo, em relação aos objetivos principais para questão de combate à corrupção - a eficiência da conformidade regulatória também se faz necessário a prerrogativa da participação social. Assim como, na sua efetividade, a definição do regime jurídico adotado pelo programa deve analisar as ações advindas do sistema econômico e político-burocrático, tanto na sua elaboração como na implementação, seguindo a observação coerente e adequada para que possa realmente possa funcionar como um recurso legitimador para mediar as tensões sociais e dos interesses antagônicos sua materialidade. Pode-se afirmar que, os programas de integridade e conformidade pública requerem que haja um equilíbrio intrassistêmico - ou seja, considerando os demais sistemas sociais - ao mesmo tempo tenha flexibilidade regulatória para sua legitimação social.

3 METODOLOGIA

A construção dessa pesquisa acadêmica iniciou-se com uma análise preliminar bibliográfica, no qual visa expôs algumas hipóteses e problemas que necessitam ser mais bem avaliados para descrever a complexidade, a compreensão e a classificação sobre o tema em questão. Desta forma, torna-se qualitativa, pois seu foco envolve uma análise de grau mais

aprofundado sobre os processos de implementação dos programas de integridade experimentados e que contribuem com o proceder em prol de mudança na concepção sobre a gestão da ética e *compliance* que são considerados necessários para as boas práticas de governança pública.

Os métodos utilizados foram através da abordagem o hipotético-dedutivo e de procedimentos com a intenção de obter respostas mais centralizadas nas conjunturas dos fenômenos analisados, dada a complexidade da temática dessa pesquisa proposta.

Como técnica de pesquisa científica, serão empregadas levantamento de pesquisas bibliográficas mais relevantes e com objetivo analítico, no sentido de trabalhar com classificação de variáveis com características tanto qualitativa, quanto quantitativa para melhor compreensão ao universo da pesquisa e ao tema abordado. Nesse sentido, será analisada a possibilidade de pesquisa de campo, quando couber a necessidade de coletas de dados que serão observados ao decorrer da pesquisa.

Para a utilização do método de pesquisa descritiva, foi analisado o estudo a partir de uma revisão bibliográfica composta pelos principais autores da temática. Para isso, foi baseado em estudos dos relatórios e recomendações da OCDE, da CGU e do TCU, como uma análise das principais Leis anticorrupção - nacionais e internacionais - e entre outros autores que elaboram trabalhos relevantes e pertinentes ao assunto.

A partir dos conceitos documentais apresentados foi possível analisar o perfil sobre o sistema de integridade e *compliance* na gestão pública, compreendendo assim a importância que possuem para garantir a construção de políticas de integridade pública capazes de promover o interesse público. Para isso foi necessário uma pesquisa documental detalhada e ocasionais entrevistas com especialistas que atuam ativamente na área - como professor Mário Spinelli, professor Carlos Ayres, professor Diogo Bardal, professor Daniel Falcão, professor Francisco Fonseca - que foram pertinentes para o levantamento e análise das melhores práticas de governança pública.

Para tanto, também foi necessário a participação de eventos, palestras, conferência e cursos - nacionais e internacionais - que foram fundamentais para uma maior compreensão sobre os aspectos fundamentais para a implementação de um programa de integridade e *compliance* e na administração pública - 79ª Conferência Anual da MPSA, *BootCamp* sobre

Compliance, Grupo de Estudos em *Compliance,* eletivas sobre combate à corrupção, entre outros.

Contudo, as referências apresentadas nesse estudo foram selecionadas para atender à necessidade proposta no edital desse Programa de Iniciação Científica, entretanto, serão basilares para fomentar a construção de uma análise científica para futuras pesquisas sobre a temática, assim como outras fontes documentais não abordados neste relatório devido a limitação aqui proposto - por exemplo, a análise empírica sobre os principais órgãos de controle externo e internos, como TCU e CGU; estudo de caso sobre as práticas de políticas de integridade promovido pelo Governo da Costa Rica; e um melhor detalhamento sobre os tópicos estudos - os quais foram questionados já nas primeiras avaliações.

O método utilizado se deu através da pesquisa explicativa, uma vez que foco principal deu na identificação de fatores que desencadeiam a ocorrência de práticas efetivas e eficazes capazes de promover a integridade pública na perspectiva brasileira, se preocupando com a causa e os efeitos desses fenômenos. Como resultado de pesquisa, a abordagem houve uma combinação entre a abordagem qualitativa com abordagem quantitativa - portanto foi obtido resultados de pesquisa quali-quanti.

4 RESULTADOS

Esta seção tem como objetivo analisar os dados obtidos de acordo como os critérios adotados na metodologia elaboradas pelo movimento Transparência Internacional - Brasil, diretrizes de integridade estudadas pelo Controladoria-Geral da União, o Levantamento sobre a Corrupção nas Organizações Públicas (Estaduais), divulgado pelo Tribunal de Contas da União e as Recomendações emitidas pelo OCDE, em consonância com a referência internacional, esses procedimentos corroboram para entendimento das hipóteses.

- **Em média 74% dos Estados brasileiros possuem norma de regulamentação da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).**

A adoção do regramento de acordo com a Lei Anticorrupção nos estados brasileiros é de extrema importância para as questões de recursos públicos, uma vez que está diretamente ligada à Lei de Licitações e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, a Lei, sobretudo, tem como objetivo reduzir a cultura da corrupção no país, visto que introduz nos agentes da administração pública e seus *stakeholders* a visão da impossibilidade da prática de atos ilícitos e da impunidade.

De acordo com os dados do Transparência Brasil, estima-se que 7 entre os 26 Estados, incluindo o Distrito Federal, não possuem normas que regulamentam a Lei 12.846/2013, denominada como a Lei Anticorrupção. Entretanto, os mesmos possuem órgão de controle interno criado por normas próprias - ou seja, dispõem de mecanismos normativos que estabelecem regras sobre os dispositivos de fiscalização e *compliance* exercidas dentro de cada esfera administrativa do governo.

Contudo, os dados apurados não foram suficientes para analisar a efetividade das políticas de integridade exercidas nos Governos Estaduais, assim como a função dos controles - tanto interno, quanto externo - em decorrência das suas exigências legais e de outras providências de combate à corrupção e de desvios da destinação de recursos públicos.

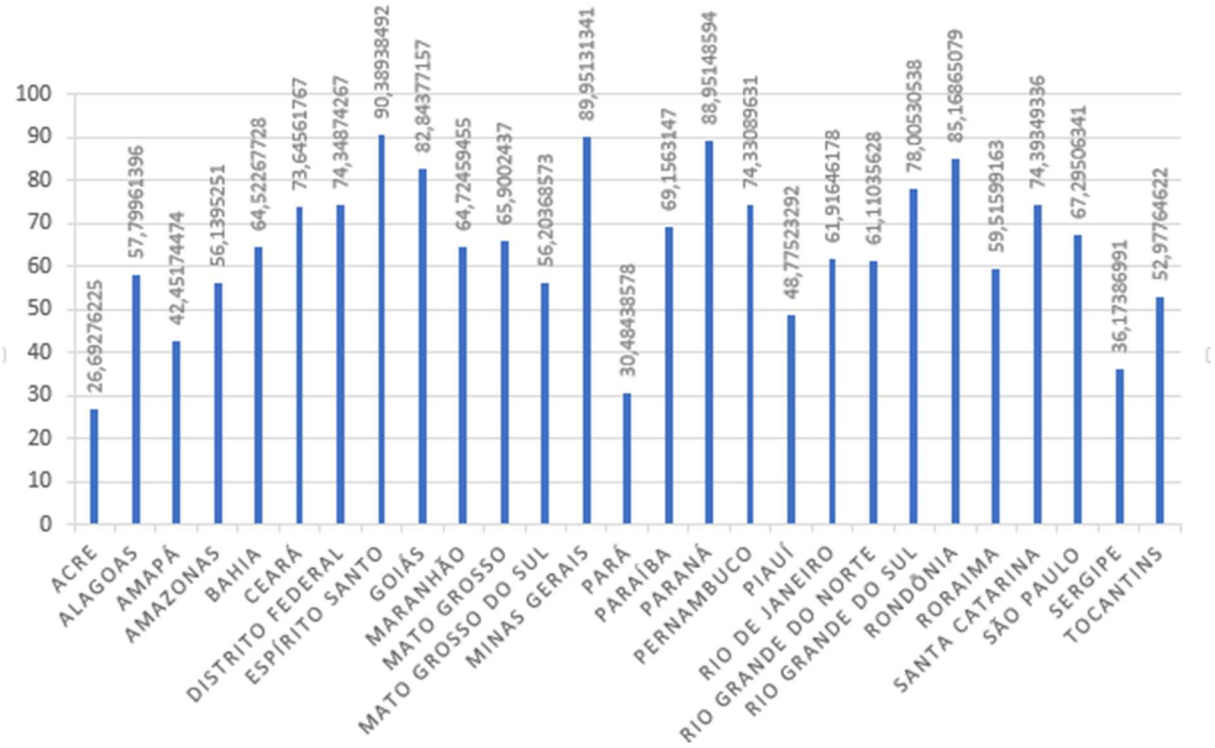
- **26% dos Estados obtiveram o conceito "Ótimo" no Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), segundo o movimento Transparência Internacional.**

No nível do Executivo Estadual, a Transparência Internacional – Brasil submeteu-se a fornecer uma metodologia específica que avaliou os 26 Estados e o Distrito Federal brasileiros a partir de critérios essenciais para sua integridade pública, comparando a evolução dos níveis de transparência e governança pública do país.

De acordo com os dados, estima-se que 5 Estados foram avaliados com o conceito “Ótimo” - Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rondônia e Goiás. Para análise, foi considerado parâmetros equiparados como os critérios referente às Diretrizes de Integridade e da definição de Boa Governança Pública.

Entre os 5 melhores avaliados, a média calculada no Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP) aproxima-se 77% de efetividade dos Estados serem transparentes e possuírem boas práticas de governança pública.

Segue abaixo o gráfico explicativo sobre as notas finais por cada Estado:



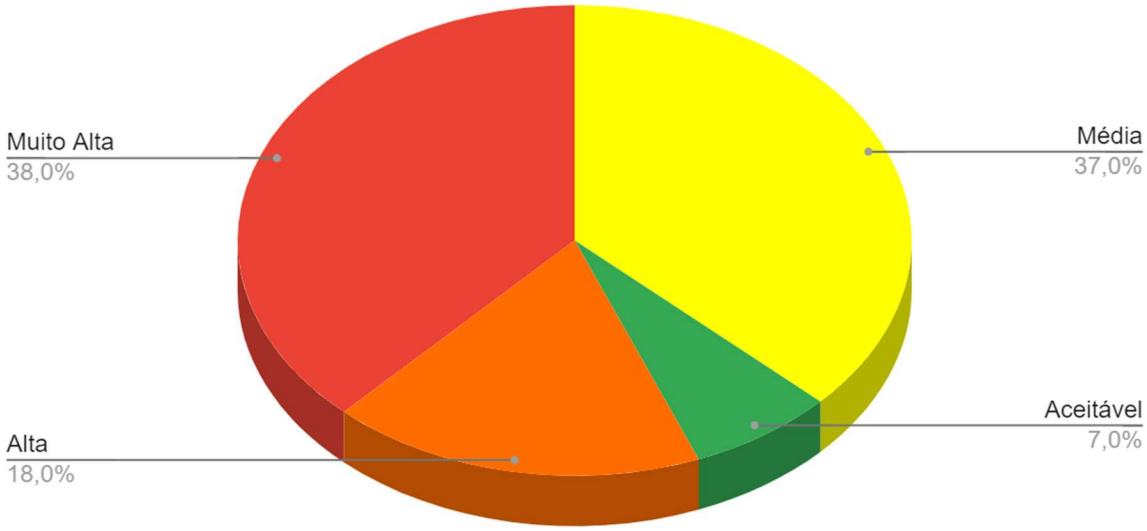
Fonte: Transparência Brasil, ITGP, 2022

Constata-se, que não existe um padrão regional no ranking estadual de acordo com os critérios avaliativos dispostos no Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), portanto, não há como mensurar o nível de efetividade de transparência e governança por região.

- **57% dos Governos Estaduais no Brasil divulgam plano de prevenção à corrupção na administração pública.**

Os resultados do ITGP revelam que mais da metade das organizações públicas estaduais divulgam seus planos de proteção contra os atos legíveis como fraude e corrupção. Entretanto, segundo divulgado pelo TCU, em dezembro de 2021, os resultados do programa nacional de prevenção à corrupção -com o objetivo de diagnosticar as vulnerabilidades -, o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), apenas 2% das organizações pública do Brasil tem um sistema de proteção adequado, o que demonstra o quanto os organismos estaduais estão suscetíveis atos lesivos contra à administração pública.

Gráfico 1 - Exposição a fraude e corrupção nas Organizações Públicas Estaduais



Fonte: TCU, Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), 2021

Este banco de dados inédito, divulgado pelo TCU, em 2021, sobre a exposição das organizações públicas à corrupção no Brasil, mostra que os participantes estaduais apresentam uma variação percentual suscetibilidade a fraude e corrupção entre média e muito alta, evidenciando que os estados são suscetíveis à exposição à corrupção.

5 DISCUSSÃO

A implementação de um sistema de integridade e *compliance* e do uso de mecanismo de prevenção à corrupção e fraude contra atos lesivos à administração pública ocorrem de formas bastante complexas e envolve outros fatores essenciais para sua efetivação - como as condutas de outros atores, tanto internos, quanto externos.

Através dos resultados apontados nesta pesquisa, nota-se que os mecanismos específicos para prevenção detecção e mitigação de condutas ilícitas na gestão pública - sobretudo, no sistema de integridade e *compliance* - sendo analisados isoladamente não são capazes de fortalecer o desenvolvimento da integridade pública, como, ao enfrentamento de situações relacionada à fraude e corrupção - relativas à prevenção, detecção, investigação e monitoramento na ações governamentais.

Além do mais, torna-se essencial analisar concomitantemente em conjunto os mecanismos relacionados à gestão de risco, governança, transparência e participação social, assim, é fundamental a promoção de uma cultura de integridade nas prestações de serviços públicos para gerar, sobretudo, uma maior confiança social diante da ação dos estados e suas instituições.

Portanto, confirma-se a hipótese inicial de que o Sistema de Integridade e *Compliance* no setor público devem ser aplicados ininterruptamente e incentivado pelos governantes e agentes públicos através de uma cultura organizacional ética e responsiva e que, principalmente, deve ser encarada como um organismo vivo e com objetivo fomentar as boas práticas de governança capazes de evitar ocorrências de atos lesivos à administração pública.

6 CONCLUSÃO

A discussão relativa às questões sobre a conduta ética das organizações e a sua interação com a sociedade é muito recente. Desta forma, o objetivo geral deste estudo que aborda sobre o sistema de integridade e *Compliance* na administração pública mostra ser bastante relevante para compreender como as ações do estado e suas instituições podem gerar uma maior confiança social, de fortalecimento da democracia, de transparência, de participação social, da prática da boa governança, de gestão de riscos, sobretudo, na perspectiva do sistema de integridade na esfera de uma nova governança pública.

Entretanto, diante da complexidade do tema, dos recente debate teórico e promulgação novas de legislações vigentes sobre o assunto, este estudo torna-se introdutório para o entendimento sobre as melhores práticas que poderiam ser aplicadas nas instituições públicas e que visam as boas práticas de governança que capazes de evitar ocorrência de fraudes, irregularidades e atos ilícitos contra a administração pública.

Desta forma, torna-se pertinente o aprofundamento para futuros estudos sobre as metodologias mais factíveis para implementação de um sistema de integridade e *compliance* de acordo com a realidade das organizações públicas brasileiras. Portanto, estas temáticas serão investigadas futuramente no Trabalho de Conclusão de Curso que terá como proposta o Sistema de Integridade na Gestão Pública no âmbito municipal, sobretudo, averiguando as principais práticas e condutas do controle interno das prefeituras municipais de São Paulo (Controladoria-

Geral do Município, a CGM) e do Rio de Janeiro (Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública, a SEGOVI).

7 REFERÊNCIAS

BRASIL.Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto Nº 9.203, de 22 De Novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>

ENCCLA. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Blockchain no setor público: Guia de conceitos e usos potenciais. Ação 08/2020 Diagnóstico sobre as possibilidades de uso de tecnologias como blockchain no setor público.1ª Edição, 2020

HERASYMIUK et al. Principles of Integrity and Good Governance in Public Administration (May 15, 2020). International Journal of Management, 11 (4), 2020, pp. 545-555. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3601652

OECD (2020), OECD Public Integrity Handbook, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>

GOVERNO FEDERAL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Programa de Integridade - Prevenir, Detectar, Remediar. 2021. <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/integridade>

SUÁREZ, CRISTINA SEIJO & TELLERÍA, NOEL AÑEZ. LA GESTIÓN ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: BASE FUNDAMENTAL PARA LA GERENCIA ÉTICA DEL DESARROLLO. CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y GERENCIALES (2008)

GOVERNMENT AUDIT POLICY DIRECTORATE. NETHERLANDS MINISTRY OF FINANCE. GOVERNMENT GOVERNANCE: CORPORATE GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR, WHY AND HOW? THIS PAPER WAS FIRST PRESENTED ON 2 NOVEMBER 2000 ON THE OCCASION OF THE 9TH FEE PUBLIC SECTOR CONFERENCE (2/3/4 NOVEMBER 2000), 2000.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. TRANSPARÊNCIA E QUALIDADE DE DADOS DE CONTRATOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS. RELATÓRIO TRIBUNAIS DE CONTAS, 2021. <HTTPS://WWW.TRANSPARENCIA.ORG.BR/DOWNLOADS/PUBLICACOES/TRANSPARENCIA_QUALIDADE_DADOS_TCS.PDF>

DAHL, R. A. POLIARQUIA: PARTICIPAÇÃO E OPOSIÇÃO / ROBERT A. DAHL; PREFÁCIO FERNANDO LIMONGI; TRADUÇÃO CELSO MAURO PACIORNIK. - L. ED. 1. REIMPR. - SÃO PAULO: EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2005. - (CLÁSSICOS; 9). DISPONIVEL EM: <HTTPS://EDISCIPLINAS.USP.BR/PLUGINFILE.PHP/4881602/MOD_RESOURCE/CONTENT/1/289084901-ROBERT-DAHL-POLIARQUIA%20%281%29.PDF>

IFAC. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR: A GOVERNING BODY PERSPECTIVE. IN INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR STUDY Nº 13. 2001. DISPONIVEL EM: <HTTPS://WWW.IFAC.ORG/SYSTEM/FILES/PUBLICATIONS/FILES/STUDY-13-GOVERNANCE-IN-TH.PDF>

HERASYMIUK ET AL. PRINCIPLES OF INTEGRITY AND GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION (MAY 15, 2020). INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT, 11 (4), 2020, PP. 545-555., AVAILABLE AT SSRN: HTTPS://SSRN.COM/ABSTRACT=3601652

OLIVEIRA, A.G; PISA, B.J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(5):1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KxTVtv4BGSZCLpYDP4b4wRR/?lang=pt&format=pdf#:~:text=Como%20comentado%2C%20o%20IGovP%20resulta,)%20Legalidade%2F%C3%89tica%2FIntegridade.>

LONGO, Francisco. Public governance for results: a conceptual and operational framework. In: THE UNITED NATIONS COMMITTEE OF EXPERTS ON PUBLIC ADMINISTRATION (CEPA) MEETING, 10TH, 2011, Nova York. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/697955#record-files-collapse-header>

MADISON, James. [1788] n.d. The Federalist No. 51. In The Federalist. New York: Modern Library

MÉON, Pierre-Guillaume & SEKKAT, Khalid. "Does corruption grease or sand the wheels of GROWTH?" Public Choice, Springer, vol. 122(1), pages 69-97, January. (2005)

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.Second Edition. Yale University (2014)