

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

RODRIGO TAVARES DE SOUZA BARRETO

**ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO
BRASILEIRO**

João Pessoa

2019

RODRIGO TAVARES DE SOUZA BARRETO

**ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO
BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba. Linha de Pesquisa: Gestão Governamental e Social.

Área de concentração: Gestão Pública e Cooperação Internacional

Orientador: Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz

Co-orientador: Prof. Dr. James Batista Vieira

João Pessoa
2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

B273a Barreto, Rodrigo Tavares de Souza.

ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO
BRASILEIRO / Rodrigo Tavares de Souza Barreto. - João
Pessoa, 2019.

91 f. : il.

Orientação: Josedilton Alves Diniz.

Coorientação: James Batista Vieira.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Boa governança. Integridade Pública. Compliance. I.
Diniz, Josedilton Alves. II. Vieira, James Batista.
III. Título.

UFPB/BC



FOLHA DE APROVAÇÃO

RODRIGO TAVARES DE SOUZA BARRETO

Análise dos programas de integridade no setor público brasileiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador(a): Josedilton Alves Diniz

Data de aprovação: 31/07/2019

Banca examinadora:

Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz

Orientador/ Presidente da Banca Examinadora – PGPCI/UFPB

Prof. Dr. James Batista Vieira
Examinador Interno – PGPCI/UFPB

Prof. Dr. Orleans Silva Martins
Examinador Externo – DFC/UFPB

Aos que lutam por justiça social, dedico.

AGRADECIMENTOS

Ciente de que não é possível registrar aqui meus sinceros agradecimentos a todos que de alguma forma contribuíram nessa caminhada, primeiro agradeço à minha família, base de tudo, que sonhou antes de mim com minhas conquistas. Aos pais, Norma e Luiz Carlos, e a irmã Roberta, agradeço por ser quem sou e por todos os incentivos que me trouxeram até aqui.

A Nathália, companheira de vida, que me apoiou incondicionalmente em todas as minhas escolhas, na superação dos desafios e na busca incessante pelo crescimento individual. Tudo que posso fazer por você é trabalhar por mim, para minha evolução. Tudo que você pode fazer por mim é trabalhar por você, por sua evolução. E assim seguiremos.

Ao amigo Daniel Macedo, parceiro de grandes desafios profissionais e entusiasta dessa jornada acadêmica.

Aos amigos da Turma II do mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional, por cada formação que compartilhamos, trabalhos que nos incentivamos e por cada conquista que comemoramos.

Aos professores e servidores do PGPCI, pelo comprometimento e contribuições tantas nesses dois anos de curso.

Ao orientador, Professor Josedilton Diniz, verdadeiro mestre que formou pacientemente aquele aluno inexperiente que o visitou no começo do curso. Hoje, mais maduro, reconheço o valor inestimável de cada orientação.

Ao Professor James Vieira, que me inspirou desde o primeiro dia, generosamente me abriu portas até então inalcançáveis, e me encorajou a alçar voos mais altos do que eu achava que podia. Que nossa parceria siga firme.

A todo faculty e staff da University of Oklahoma nas pessoas dos Professores Michelle Morais e Fabio de Sá e Silva e colegas de graduate assistant office Meagan e Tasden, que me receberam com tanto carinho em uma jornada ao desconhecido e me instigaram na luta por um mundo mais justo.

Aos amigos de Norman, que se fizeram casa durante o período que passamos juntos, agradeço de todo coração. Em especial Cláudia, Dani, Mauro, Alice, Marina, Paulo, Letícia e Eduardo. Por onde andar lembrarei dos nossos dias.

“De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto.”

(Ruy Barbosa)

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo investigar em que medida os programas de integridade implementados na administração pública direta brasileira estão em consonância com as boas práticas internacionais de *compliance*. O estudo é situado no campo da Gestão Pública, mais especificamente na área de gestão das agências governamentais - embora reúna fundamentos de governança corporativa, incorporados ao setor público por meio da adoção dos princípios pós-gerencialistas da Nova Governança Pública. O presente diagnóstico possui caráter exploratório, veiculado a partir da aplicação de método comparativo transversal *cross section* de análise entre os dados coletados e os indicadores propostos. A amostra é composta de 12 (doze) programas de integridade de órgãos da administração direta pertencentes às três esferas de governo da federação, dentre estes, 7 (sete) vinculados à administração federal, 2 (dois) à estadual e mais 3 (três) alocados na esfera municipal. Os dados foram levantados a partir da análise de uma série de documentos referentes ao processo de implementação de boas práticas de integridade em cada um dos órgãos que compõem a amostra, tais como manuais, guias, planos de integridade, códigos de ética e conduta, relatórios de investigações e auditorias, portarias, resoluções, editais, contratos, entre outros. Os indicadores foram desenvolvidos com base nas diretrizes e boas práticas de *compliance* indicadas pelo regime internacional anticorrupção e revisão sistemática de literatura sobre o tema. Academicamente, o estudo discute as melhores práticas de *compliance* e sua aplicação às organizações do setor público, além de propor indicadores associados ao processo de implementação destas. Em geral, os resultados evidenciam que os programas avaliados têm um grau de aderência de 69,44% às boas práticas internacionais de *compliance*. Não obstante, algumas diretrizes de *compliance* têm baixa implementação efetiva nos programas de integridade, tais como *due diligence*, com 39,58% de aderência, e investigações internas, com 41,67%. Verificou-se, ainda, que os entes municipais têm o menor grau de aderência aos indicadores, com 52,78%. Em contrapartida, os programas da esfera estadual totalizam 79,17% de aderências às boas práticas de *compliance*.

PALAVRAS-CHAVE: Boa governança. Integridade Pública. *Compliance*. Anticorrupção.

ABSTRACT

This research aims to investigate the extent to which the integrity programs implemented in the Brazilian direct public administration are in line with good international compliance practices. The study is in the field of Public Management, more specifically in the area of management of government agencies - although it combines corporate governance fundamentals, incorporated into the public sector through the adoption of the post-managerial principles of New Public Governance. The present diagnosis is exploratory, based on the cross-sectional analysis of the data collected and the proposed indicators. The sample is composed of twelve programs of integrity of direct administration organs belonging to the three spheres of government of the federation, among these, seven linked to the federal administration, two to the state and three allocated to the municipal sphere. The data were collected from the analysis of a series of documents regarding the process of implementing good integrity practices in each of the sample bodies, such as manuals, guides, integrity plans, codes of ethics and conduct, reports of investigations and audits, ordinances, resolutions, edicts, contracts, etc. The indicators were developed based on the guidelines and good practices of compliance indicated by the international anticorruption regime and systematic review of literature on the subject. Academically, the study discusses the best practices of compliance and its application to public sector organizations, in addition to proposing indicators associated to the process of implementation of these. In general, the results show that the evaluated programs have an adherence degree of 69.44% to the best international practices of compliance. Nevertheless, some compliance guidelines have low effective application in integrity programs, such as due diligence, with 39.58% adherence, and internal investigations, with 41.67%. It is also verified that the municipal entities have the lowest degree of adherence to the indicators, with 52.78%. On the other hand, state programs total 79.17% adherence to good compliance practices.

KEYWORDS: Good governance. Public Integrity. Compliance. Anti-corruption.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - <i>New Public Management</i> x Nova Governança Pública	22
Quadro 2 - Diretrizes de integridade	36
Quadro 3 - Composição da amostra	38
Quadro 4 - Indicadores de gestão de integridade	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de aferições.....	46
Tabela 2 - Resultados por diretriz.....	47
Tabela 3 - Resultados por indicador.....	47
Tabela 4- Resultados por programa.....	49
Tabela 5 - Resultados por diretriz: comparativo das três esferas de governo	50
Tabela 6 - Resultados por indicador: comparativo das três esferas de governo.....	53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Desempenho por programa analisado	56
Gráfico 2 - Comparação entre as esferas de governo: Gestão de Riscos de Integridade e Monitoramento	73

LISTA DE SIGLAS

PGPCI	Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CGU	Controladoria-Geral da União
TCU	Tribunal de Contas da União
NPM	<i>New Public Management</i>
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MD	Ministério da Defesa
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
CGE/MG	Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
SEFAZ/AL	Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBDEE	Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
UNCAC	<i>United Nations Convention against Corruption</i>
WBG	<i>World Bank Group</i>
LEC	<i>Legal, Ethics and Compliance</i>
USSC	<i>United States Sentencing Commission</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Contextualização	15
1.2 Problema e objetivos da pesquisa	18
1.3 Estrutura do trabalho	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 A boa governança das agências públicas	20
2.1.1 <i>New Public Management</i> : da burocracia tradicional ao modelo gerencial	20
2.1.2 A nova governança pública e o paradigma pós-NPM.....	22
2.1.3 A boa governança corporativa das agências públicas	25
2.2 <i>Compliance</i> e o regime internacional anticorrupção.....	28
2.3 O programa de integridade pública	32
3 METODOLOGIA	38
3.1 Tipologia e universo da pesquisa	38
3.2 Procedimentos metodológicos de coleta e análise de dados	39
3.3 Desenvolvimento dos indicadores	40
4 RESULTADOS	46
4.1 Seção I – Análise descritiva dos resultados	46
4.1.1 Descrição dos resultados gerais, por diretriz e por indicador	46
4.1.2 Análise comparada entre esferas federativas de governo.....	50
4.1.3 Resultados por programa avaliado	56
4.2 Seção II - Discussão dos resultados	66
4.2.1 O desafio do <i>due diligence</i> na administração pública	66
4.2.2 A relação entre canais de denúncia e investigações internas	69
4.2.3 Análise crítica da gestão de integridade nos Municípios	72
4.2.4 O que de fato representa inovação em se tratando de integridade pública?.....	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

Os anos recentes reservaram à administração pública brasileira um crescente interesse na gestão da ética, fenômeno em parte atribuído às mudanças exigidas pela sociedade na reestruturação da confiança no governo. Seu ápice foi alcançado após a revelação dos escândalos de corrupção no relacionamento entre setores público e privado - a Operação Lava Jato, realizada pela Polícia Federal e tendo apoio do Ministério Público Federal, é o mais expressivo caso motivador - que tiveram como consequência o advento da chamada Lei Anticorrupção (Lei no 12.846/2013, a Lei da Empresa Limpa), e demais diplomas que revestem o tema (COELHO, 2016; GIOVANINI, 2014; MELO, 2019; VERÍSSIMO, 2017).

Ao passo que novos valores estão surgindo, os cidadãos estão cada vez mais assertivos em suas demandas frente ao governo. A tradicional hierarquização da prestação de contas entre os agentes públicos e seus superiores, em última instância os agentes políticos eleitos, já não satisfazem as demandas da sociedade (BOK, 2001; NORRIS, 1999). Há uma pressão por *accountability* realizada de maneira horizontal entre os agentes da administração pública e os cidadãos com os quais estão lidando. A gestão da ética é uma maneira de lidar com estas e outras demandas por mudanças no *ethos* do servidor público (MAESSCHALCK, 2004).

A atuação em conformidade com os princípios éticos e as normas de gestão indicam o conceito de integridade nas agências, públicas ou corporativas. Os programas de integridade são o conjunto estruturado de ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. Manter um elevado nível de integridade e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados padrões de conduta é uma política fundamental para o desenvolvimento de todo o Estado e um requisito essencial para a confiança da sociedade em suas instituições (CGU, 2017).

Segundo Maesschalck (2004), o avanço da institucionalização de normas e procedimentos de conduta ética intensificou-se a partir dos esforços de reforma e modernização da gestão pública com a adoção do conjunto de práticas conhecido por Nova Gestão Pública (*New Public Management*). A Nova Gestão Pública é um conjunto influente de tecnologia de gestão baseado em critérios e práticas de desempenho já consagradas no setor privado. Foi amplamente implantado a partir da segunda metade do século XX por governos que buscaram modernizar e transformar seus setores e alcançou significância global ao passo que suas ideias provaram ser irresistíveis para os governos empenhados com a evolução do setor público nas economias avançadas, e cada vez mais nos países em desenvolvimento (LAPSLEY, 2009; POLLITT; BOUCKAERT, 2000).

Nas últimas duas décadas, sinalizando um novo caminho a ser seguido, tem início o movimento da Nova Governança Pública, portador de uma nova linguagem de transformações no setor público com maior capacidade de solução de dilemas na medida em que se vale de conceitos de vários campos de conhecimento. Busca-se, desde então, aprimorar o desempenho e a legitimidade do governo a partir da incorporação de novos atores sociais ao processo de formulação e implementação das políticas públicas (MARTINS; MARINI, 2015; POLLITT, 2009).

Segundo Martins & Marini (2015), a governança pública tem sido proclamada como um novo paradigma, distinto da nova gestão pública e da administração pública burocrática ortodoxa. Aplica-se em novos tempos e contextos, marcados pelo pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação, diferentemente dos contextos da administração pública ortodoxa, burocrática e hierarquizada, e da nova gestão pública focada nas reformas intraorganizacionais. Propõe escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais abrangente e interorganizacional de governo (*whole of government*) e sociedade (redes de governança).

O atual modelo de governança do setor público busca o aprimoramento das relações institucionais dentro do governo e entre as agências governamentais e os demais setores estatais (privado e social), incorporando boas práticas de governança corporativa – voltadas ao aprimoramento gerencial para geração de mais valor à sociedade e demais *stakeholders*, dentre elas gestão de riscos e integridade -, utilização de sistemas de gestão de desempenho, evolução do papel do agente administrador a empreendedor público, e a introdução de instrumentos de gestão de qualidade do serviço prestado com foco no atendimento ao cliente (DELEON; DENHARDT, 2000; HOOD, 1991).

Nesse contexto de transformação da gestão pública, seguindo a tendência secular de crescente aproximação entre os âmbitos público e privado, o presente estudo salienta o processo de implementação dos programas de integridade na administração pública brasileira - entendidos enquanto conjuntos de boas práticas de governança que coordenam as ações que asseguram a conformidade dos agentes aos princípios éticos, os procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização (DONAHUE; ZECKHAUSER, 2011; OCDE, 2018; CGU, 2015, 2015a, 2017; BARRETO; VIEIRA, 2019). Para tanto, veicula-se a partir da aplicação de método comparativo transversal *cross section* de análise entre os dados coletados e os indicadores propostos, desenvolvidos com base nas diretrizes e boas práticas de *compliance* indicadas pelo regime internacional anticorrupção e revisão sistemática de literatura sobre o tema.

A seguir, são apresentados aspectos que contextualizam o presente estudo, guiando o

processo de pesquisa deste trabalho, além de delimitar o problema de pesquisa e os objetivos propostos. Por fim, a estrutura geral da dissertação é apresentada.

1.1 Contextualização

O termo governança refere-se ao processo de direção e controle realizado sobre qualquer tipo de organização, seja ela pública ou privada, formal ou informal. Nesse sentido, Bevir (2012) assevera que a estrutura de governança estabelece os modos de interação entre os gestores (agentes) e os proprietários e demais partes interessadas (*stakeholders*) visando garantir o respeito dos agentes aos interesses destes, buscando alinhar desempenho e conformidade. No contexto público, a governança é o processo de direção e controle que ocorre quando o governo dirige politicamente o Estado. O governo governa a governança pública (BEVIR, 2012; RHODES, 1996).

Em um contexto democrático, a governança pública é exercida e responde aos diversos *stakeholders* na resolução dos problemas públicos orientada por princípios como a responsividade, a transparência e a integridade. Segundo essa concepção, os resultados da gestão pública também devem refletir o alcance de princípios legais e éticos, contribuindo assim para reestabelecer a confiança dos cidadãos no Estado e na legitimidade do governo (BAO *et al.* 2012; FLEDDERUS *et al.* 2014).

A governança corporativa, mais especificamente, está centrada nos processos de direção e controle das organizações – inclusive das agências públicas –, abordando a distribuição de direitos e responsabilidades entre seus integrantes, as regras e procedimentos para tomada de decisão, a definição dos meios para alcançar os objetivos e os instrumentos para controlar o desempenho. O propósito da governança corporativa das agências públicas é exatamente o de criar as salvaguardas necessárias ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas por meio do aprimoramento da direção, do controle, da supervisão e da responsabilização dos agentes que compõem essas agências (MATIAS-PEREIRA, 2010; NEDERLANDS, 2000; OCDE, 1999, 2015; WALLIS, DOLLERY, McLOUGHLIN, 2007).

A política de integridade (*compliance*) é a estrutura que, dentro do contexto de governança corporativa, coordena as ações que asseguram a conformidade dos agentes aos princípios éticos, os procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização. É um processo contínuo que envolve a identificação das exigências (éticas, administrativas e legais), a análise e mitigação dos riscos de não conformidade e a adoção das medidas preventivas e corretivas necessárias (BARRETO; VIEIRA, 2019; CGU, 2015).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2015), promover a integridade e a prevenção à corrupção no setor público é requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições, além de assegurar um campo propício para os negócios privados. A prevenção e detecção de irregularidades deve ser parte integrante do dia-a-dia da agência pública, indicador obrigatório para análise de implementação de políticas públicas e componente natural do processo de tomada de decisões dos agentes públicos (CGU, 2015a).

O que a legislação brasileira denominou como “Programas de Integridade” são equivalentes, internacionalmente, aos “Sistemas de Gestão de *Compliance*” oriundos do contexto corporativo. É nesse sentido que a expressão foi incorporada ao vocabulário jurídico-administrativo brasileiro. Embora não haja tradução correspondente para o português, *compliance* significa estar em conformidade, obedecer e dar cumprimento rigoroso as regras, estar em concordância com o que é legal. *Compliant* é aquele que concorda com alguma coisa e *to comply with* significa obedecer (COLLIN, 2000; GIOVANINI, 2014).

A adoção de sistemas de *compliance* são uma prática oriunda do marco regulatório corporativo anglo-saxão, particularmente o norte-americano, cujo Congresso aprovou, em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*, a partir do qual as empresas norte-americanas ficaram proibidas de praticar atos de suborno de funcionários públicos estrangeiros. A referida lei marca o primeiro passo no enfrentamento da corrupção comercial transnacional desencadeando, posteriormente, a aprovação de outras medidas legais de combate à corrupção de natureza global (GRECO FILHO; RASSI, 2015).

O Brasil, por sua vez, ratificou três convenções internacionais sobre o tema: i) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – UNCAC, em 2003; ii) a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação Econômica e o Desenvolvimento – OCDE, em 1997, e; iii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção – CICC, da Organização dos Estados Americanos – OEA, em 1996. O processo de internalização desses acordos internacionais contribuiu diretamente para a modernização da legislação e a constituição de um microsistema legal anticorrupção no país (VERÍSSIMO, 2017).

A partir do modelo americano de avaliação dos programas de *compliance*, disposto nas diretrizes para elaboração de sentenças criminais oriundas do FCPA (*United States Sentencing Commission Guidelines Manual*) é possível averiguar que os programas de integridade são considerados efetivos quando observam nove diretrizes: comprometimento da alta direção, avaliação de risco, código de conduta, controles internos, treinamento e comunicação, canais

de denúncia, investigação interna, diligência prévia (*due diligence*) e monitoramento (USA, 2018). Tais padrões internacionais de referência para a gestão de sistemas de *compliance* foram posteriormente consolidados na norma ISO 19600:2014 (ISO, 2014). As mesmas diretrizes e condições são reproduzidas no Decreto nº 8.420/2015 que regulamenta a Lei Anticorrupção brasileira e estipula as condições para a avaliação de um programa efetivo de integridade (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, a instituição de programas efetivos de integridade vem sendo considerada uma condição para a operação de agências públicas comprometidas com a boa governança. Além disso, a adequada execução do programa de integridade nas agências públicas promove um clima de confiança, tanto internamente quanto na relação com terceiros, indispensável à construção e fortalecimento das redes colaborativas de políticas que fundamentam o novo modelo de governança pública do Estado (SCHMIDT, 2015).

A partir de 2016, o tema da governança corporativa das agências públicas ingressou definitivamente na agenda governamental, por meio da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016¹) e do Decreto da Governança (Decreto nº 9.203/2017). Desta vez, a estratégia de implementação da reforma é coordenada, sendo a mudança nas Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista da União, Estados e Municípios proposta na Lei das Estatais e as alterações dos órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, no Decreto da Governança. Foi submetida pela Presidência da República à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL nº 9.163/2017²) com o objetivo de estender os princípios e práticas da boa governança das agências públicas, ainda restrita aos órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) e entes federativos (União, estados e municípios).

Isto posto, o tema de desenho, aplicação e efetividade de programas de integridade está dentro do potencial escopo de políticas públicas, motivo pelo qual os recentes esforços de institucionalização de uma cultura de boa governança pública e de suas práticas de integridade nas agências públicas brasileiras devem ser aprofundados. O delineamento da relação entre o processo de implementação de programas de integridade e as melhores práticas de *compliance* permite a compreensão dos fundamentos de conformidade da gestão pública moderna, ao passo que consolida diretrizes de implementação que podem auxiliar os gestores na tomada de decisão

¹ 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.

² Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Atualmente, a proposição encontra-se sujeita à apreciação do Plenário em regime de prioridade. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>>. Acesso em: 3 de

da alocação de recursos e no desenvolvimento de estratégias de gestão da integridade. Um processo contínuo de formação, aprendizado e avaliação dos resultados que recém começou a ser realizado exigirá de todos os agentes públicos um compromisso explícito com os princípios expostos neste trabalho.

1.2 Problema e objetivos da pesquisa

Diante das ainda recentes iniciativas de implementação de boas práticas de integridade na administração pública brasileira, há muito a ser explorado na temática de gestão da integridade enquanto boa prática de governança corporativa dos órgãos públicos. Com efeito, o tema tem sido tratado como novidade no setor público brasileiro, o que resulta em uma grande heterogeneidade em suas abordagens, imprecisão dos dados para submeter aos indicadores e, principalmente, falta de consenso sobre quais indicadores utilizar para aferir sua efetividade.

A implementação de programas de integridade corresponde ao componente fundamental de conformidade e boa governança, o qual bem estruturado, onde todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros) estão adequadamente coordenados, favorece o aperfeiçoamento do processo de tomada decisões, contribuindo para melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos. No entanto, questionamentos ainda surgem acerca da implementação fática das melhores práticas oriundas do setor privado nos órgãos públicos pátrios, o que guiou a formulação do problema central da presente pesquisa: **em que medida os Programas de Integridade Pública em implementação no Brasil estão em consonância com as boas práticas de *compliance*?**

De modo geral, a presente pesquisa buscou analisar em que medida as boas práticas de *compliance* vem sendo observadas na implementação de Programas de Integridade pela administração pública direta brasileira. Para tanto, buscou-se primeiramente evidenciar a relação entre a prevenção à corrupção e a exigência legal de implementação de programas de integridade na administração pública à luz dos princípios da boa governança. Assim, foi necessário, por meio da revisão sistemática de literatura, definir o que se entende por boa governança corporativa das agências públicas no contexto pós-gerencial da nova governança pública e correlacionar os pressupostos de *compliance* ao regime de prevenção à corrupção na busca pelo aumento da confiança no governo.

Em segundo lugar, os esforços foram direcionados à identificação dos Programas de Integridade Pública já existentes no contexto da administração pública direta brasileira – dentre as três esferas políticas de governo - e compará-los entre si para identificar quais os elementos

de fato estão sendo utilizados na implementação de um programa de integridade.

Identificadas as variáveis relativas às boas práticas de *compliance* no setor público, objetivou-se aplicar a tabela de indicadores proposta enquanto instrumento de mensuração – cujo desenvolvimento será devidamente detalhado no capítulo destinado aos procedimentos metodológicos -, para avaliar os programas de integridade que compõem a amostra e aferir em que medida as melhores práticas internacionais de *compliance* estão sendo observadas neste processo de amadurecimento da gestão pública brasileira.

1.3 Estrutura do trabalho

Nesta seção, apresentam-se os encaminhamentos adotados no andamento da pesquisa, delimitando a seguinte estruturação: i) o capítulo relativo ao referencial teórico, que buscou evidenciar os pressupostos e princípios da governança corporativa, desde sua criação e desenvolvimento no âmbito das corporações privadas e o processo de migração ao setor público a partir do advento dos pressupostos da Nova Governança Pública, ii) a adoção da ferramenta *compliance* enquanto medida anticorrupção, e iii) o arcabouço legal brasileiro que dá sustentação a implementação dos programas de integridade e suas diretrizes.

Em seguida, no capítulo 3 são detalhados e justificados os procedimentos metodológicos da pesquisa, sua tipologia, métodos exploração, análise e coleta de dados, e desenvolvimento do instrumento de mensuração (tabela de indicadores) adotado na avaliação da amostra delimitada no presente estudo. No capítulo 4 apresenta-se a descrição, análise e discussão dos resultados aferidos. Por fim, são declaradas as considerações finais sobre o trabalho, enfatizando suas contribuições, limitações e sugestões para futuras pesquisas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A boa governança das agências públicas

2.1.1 *New Public Management*: da burocracia tradicional ao modelo gerencial

No início do século XX, houve uma revisão do papel do governo no estado, admitindo-se a intervenção governamental na economia para assegurar a produção de bens e serviços, orientados segundo o modelo econômico *keynesiano* de bem-estar social – em contraposição a uma concepção até então liberal de governança pública. Essa nova concepção econômica, política e social do estado foi associada a um modo de governança pública hierárquico e legal, característico do modelo burocrático que prevaleceu durante a maior parte do século (BARRETO; VIEIRA, 2019).

O modelo burocrático de governança pública orientou a fundação da moderna administração pública – tradicional – e prestou suporte administrativo a uma visão de governo intervencionista, que buscou superar as práticas patrimonialistas que marcaram a gestão do setor público do estado até o início do século XX. Por isso, esse modelo tradicional pressupõe tanto uma rígida separação entre os setores público e privado do estado, cabendo essencialmente ao primeiro a oferta dos serviços públicos, quanto uma separação entre o governo (responsável político pela decisão) e a administração pública (responsável técnico pela implementação da decisão) (WILSON, 1887; GOODNOW, 1900).

No entanto, ao final do século XX, com o aprofundamento das crises fiscal, econômica e política, a relação do Estado com o setor privado e com o terceiro setor modificou-se substancialmente, ao passo que a rigidez do modelo burocrático de execução dos serviços públicos exclusivamente pelo setor público não mais alcançava as demandas estatais. Estas transformações demandaram alterações consideráveis no foco e no conteúdo da administração pública – que adotando fundamentos gerenciais de desempenho fez jus ao termo “gestão pública” (YANG, 2015).

Ademais, os cidadãos estavam cada vez mais assertivos em suas demandas frente ao governo, e a tradicional hierarquização da prestação de contas entre os agentes públicos e seus superiores, em última instância os agentes políticos eleitos, já não mais satisfaziam as demandas da sociedade. Assim, o modelo gerencialista, também denominado de *New Public Management* (NPM), nasce com o compromisso de gerar soluções para os problemas públicos a partir de uma abordagem antiburocrática, centrada cidadão na condição de cliente dos serviços públicos

(BOK, 2001; NORRIS, 1999; MAESSCHALCK, 2004).

Com o advento do movimento da Nova Gestão Pública, o *modus operandi* da gestão pública foi, em boa medida, consolidado na adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo o aumento de eficiência da máquina administrativa e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos. Para Peci, Pieranti & Rodrigues (2008), a NPM buscou tornar as organizações públicas similares às privadas, com foco na penetração de práticas intraorganizacionais de mercado no setor público, reconhecendo apenas a diferença no produto a ser entregue.

O modelo gerencial é orientado para o aprimoramento do desempenho na prestação do serviço público, segundo critérios compartilhados com o setor privado, compatíveis com a liberdade de um sistema empreendedor de flexibilidade e livre iniciativa ao agente público, ancorado na competitividade de uma economia de mercado. Nesse sentido, propõe a transferência da prestação dos serviços públicos para agências autônomas (públicas, sociais ou empresariais), promovendo uma gestão profissional do setor público – compatibilizando autonomia com responsabilização gerencial -, a partir da utilização de medidas de desempenho, controle dos resultados e eficiência do gasto público (HOOD, 1998; BARRETO; VIEIRA, 2019).

Concebidas a partir dos pressupostos teóricos da escolha pública (*public choice*), as principais ferramentas adotadas pelo modelo gerencial são a avaliação de desempenho, os incentivos à produtividade, a contratualização por resultado, a gestão da qualidade, a privatização e regulação (ou desregulamentação) e a terceirização (KETTTL, 2005; POLLIT; BOUCKAERT, 2011).

Na lógica de prestação dos serviços públicos, o modelo estabelece uma separação entre a formulação da política pública e a sua implementação, defendendo que esse último deveria ser contratualizado, de forma a promover a competição entre mercados de prestação do serviço público. Essas agências prestam o serviço público aos cidadãos, mas são financiadas, contratadas e supervisionadas pelo governo que continua sendo o responsável, em última instância, pelos resultados. Segundo Barreto & Vieira (2019), constitui-se uma típica relação de agência, em que o governo, responsável pela contratação, é o principal e as agências contratadas são agentes.

Essa primeira onda de reforma pós-burocrática, representada pela nova gestão pública, iniciou nos países anglo-saxões (Estados Unidos, Reino Unido, Austrália), seguida da Europa continental (especialmente Alemanha e França). Para Lapsley (2009), após alcançar significância global, as ideias da NGP se provaram irresistíveis aos países de economia

avançada que debatiam o desenvolvimento do setor público, e também aos países em desenvolvimento. Nestes, a necessidade de redução dos déficits públicos e de acesso ao financiamento externo levaram muitos países a um corte drástico de investimentos públicos e a privatizações que foram diretamente associadas a uma agenda social, econômica e política neoliberal, traduzida na redução do setor público do estado (LAPSLEY, 2009; BARRETO; VIEIRA, 2019).

Ocorre que, geralmente, o governo e muitas organizações da administração pública não operam imersas num ambiente competitivo. Peci, Pieranti & Rodrigues (2008) afirmam que a gestão pública é caracterizada atualmente pelo reconhecimento dos limites da sua atuação. Há limites práticos para o aprimoramento gerencial das organizações do setor público e existem serviços públicos exclusivamente prestados que são indispensáveis ao bom funcionamento do estado, inclusive dos mercados e de suas organizações (como a regulação, a garantia dos contratos etc.). Por essa e outras razões – inclusive sociais, econômicas e políticas –, a avaliação dos resultados do modelo gerencial são objeto de considerável debate acadêmico (BOX, 1999; DENHARDT; DENHARDT, 2000; LAPSLEY, 2009; VIEIRA; BARRETO, 2019).

2.1.2 A nova governança pública e o paradigma pós-NPM

Nas últimas décadas do século XX tem início o movimento da Nova Governança Pública, que busca aprimorar o desempenho e a legitimidade do governo ao incorporar novos atores sociais ao processo de formulação e implementação das políticas públicas. A partir de então, num contexto pós-gerencialista de privatização e democratização política, a gestão pública é mediada pelo poder e pela ação das empresas privadas e das organizações no âmbito da sociedade civil. Segundo Peters & Pierre (1998), a governança é uma contrapartida à concepção tradicional da administração pública. Seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado. Para Prats i Catalá (2006), a governança é um movimento que se faz presente nos anos noventa e se refere ao reconhecimento da importância da boa interação entre governo, sociedade civil e setor privado. O Quadro 1 ressalta as semelhanças e diferenças dos dois movimentos:

Quadro 1 - *New Public Management* x Nova Governança Pública

Conceito	<i>New Public Management</i>	Governança Pública
Desenvolvimento de novos Instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas;	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas;

	<i>accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	<i>accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de <i>stakeholders</i> , especialmente, no cliente-cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais aplicadas com sucesso no setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica <i>agente-principal</i> .	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Peci, Pieranti & Rodrigues (2008), baseado em baseado em Peters & Pierre (1998) e Prats i Català (2006).

Dessa forma, a governança assume uma importância cada vez maior e se refere às relações complexas entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil organizada. (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; POLLIT; BOUCKAERT, 2011). Em todas essas formas, o modelo estabelece uma orientação para o cidadão, observando geralmente cinco princípios: responsividade, excelência, transparência, participação e conformidade legal (VAN DOEVEREN, 2011; KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATÓN, 2000; HYDEN; COURT; MEASE, 2004). Desta perspectiva, governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho (MARTINS; MARINI, 2015).

O novo modelo pós-NPM enfatiza o papel da sociedade civil e das redes de atores públicos, privados e sociais para o controle e o alcance de melhores processos de geração de

valor público, associando elevado desempenho com o respeito a princípios de conformidade (HEWITT DE ALCANTARA, 1998). A lógica de funcionamento da nova governança pública é orientada para o fortalecimento das redes de colaboração que reconhecem a existência de múltiplos e independentes atores que contribuem não só para informar o processo decisório, mas efetivamente prover uma grande variedade de bens e serviços de interesse público (BARRETO; VIEIRA, 2019).

A governança pública do estado do século XXI requer capacidades de resolução dos problemas públicos que não podem ser prestados exclusivamente pelo governo (HEAD, 2008). O modelo da nova governança pública respeita a perspectiva e responsabilidade comum de todas as partes e atores interessados no desenvolvimento estatal e, por isso, favorece o estabelecimento de redes e práticas de participação (colaboração), integração e coprodução nos serviços públicos, em que gestores e cidadãos – fazendo o melhor uso de seus recursos – contribuem para o alcance de melhores resultados públicos (KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

As comunidades políticas atuais enfrentam problemas públicos cada vez mais complexos que requerem o aprimoramento da qualidade dos serviços e de seus resultados (desempenho), de forma associada a uma maior conformidade com os princípios éticos e legais de uma boa governança pública (KLIJN; KOPPENJAN, 2016). Por essa razão, a principal função da nova governança pública consiste na promoção da coordenação entre agências públicas, sociais ou privadas necessárias à prestação dos serviços públicos e uma efetiva geração de valor público. Governança colaborativa é a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade. E a governança colaborativa é um fenômeno irresistível porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas (MARTINS, MARINI, 2015).

O modelo pressupõe que as redes de parceria entre os três setores estatais oferecem um modo de coordenação de resultado superior às burocracias (modelo hierárquico) e às empresas (modelo competitivo). Essa parceria, fundada na confiança mútua estabelecida entre os parceiros, é firmada entre agentes públicos, sociais e privados, assim como entre diferentes agentes governamentais (níveis de governo), exigindo uma liderança pública capaz de atuar na criação e gestão de redes que atuam de forma flexível, criativa, inclusiva e comprometida com o interesse público (BEVIR, 2018).

A governança colaborativa proposta incentiva os cidadãos a atuarem ativamente na formulação e implementação das políticas públicas. É algo mais amplo do que a governança em rede, em que o governo firma contratos ou constitui parcerias. As redes de colaboração

contribuem para promover não só a eficiência e a efetividade da ação pública, mas também o engajamento cidadão e a inclusão dos atores da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas. A nova governança pública realiza a ativação da sociedade civil por meio do engajamento de um amplo espectro de atores interessados (cidadãos, empresas, organizações sociais) na resolução dos problemas públicos do estado. Dessa forma, realiza valores democráticos e eleva a confiança pública dos cidadãos no estado (BEVIR, 2018).

A adoção dos mecanismos de governança, gestão de riscos e integridade (GRC) está diretamente relacionada à adoção desse novo modelo de governança que compartilha com múltiplas partes interessadas a responsabilidade pela prestação dos serviços de interesse público necessários ao desenvolvimento do estado. Primeiro, porque ao reconhecer a importância de fomentar as redes de colaboração, o governo e as agências da administração pública também passam a ser cobradas para adotar formas mais eficientes, transparentes, participativas, responsivas e íntegras de gestão, sob pena de não dispor da confiança necessária para coordenar essas redes. Segundo, porque o papel regulatório do governo é acentuado, sendo necessário investir em melhor capacidade para regular a sociedade civil em favor de maior geração de valor público, prevenindo oportunismos, incentivando a cooperação, gerindo adequadamente os incentivos dos atores (BARRETO; VIEIRA, 2019; OCEG, 2015).

2.1.3 A boa governança corporativa das agências públicas

O modelo da nova governança pública reestabelece a dimensão da conformidade ética e legal do estado como valor público fundamental, colocando-o em situação de equivalência com o bom desempenho que prevalecia como critério único de avaliação dos resultados no modelo gerencialista. Segundo essa concepção, os resultados da gestão pública também devem refletir o alcance de princípios, legais e éticos, contribuindo assim para reestabelecer a confiança dos cidadãos no estado e na legitimidade do governo (BAO *et al.* 2012; FLEDDERUS *et al.* 2014).

Esse contexto traz à tona o debate da implementação de ferramentas de governança corporativa aos órgãos de agência do setor público – as agências públicas. A governança está centrada nos processos de direção e controle das organizações, abordando a distribuição de direitos e responsabilidades entre seus integrantes, as regras e procedimentos para tomada de decisão e a definição dos meios para alcançar os objetivos e os instrumentos para controlar o desempenho (OCDE, 1999; CADBURY COMMITTEE, 1992; SHLEIFER; VISHNY, 1997).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2009), a

governança corporativa ou das sociedades é o sistema pelo qual as sociedades (empresariais, civis, públicas) são dirigidas e controladas, com a finalidade de promover valor aos proprietários e/ou partes interessadas e assegurar a sua sustentabilidade.

Inicialmente, o debate sobre a governança corporativa liderado por Berle e Means (1932) inspirou mudanças nas práticas corporativas ou societárias. As corporações modernas surgiram a partir um longo desenvolvimento institucional que permitiu a criação de sociedades empresárias que estabeleceram, concomitantemente, a separação do patrimônio do gestor do patrimônio da sociedade (criação da personalidade jurídica) e da propriedade da sociedade da direção e gestão da sociedade (separação entre propriedade e gestão).

A partir de então o controle corporativo é repassado aos gestores que operam cotidianamente a organização em favor dos proprietários ou acionistas. Os gestores corporativos dispõem de liberdade de gestão e recebem salários e bônus em troca de seu trabalho. Logo, nessas organizações, a governança visa garantir que a gestão observe o interesse dos proprietários e o harmonize com os demais atores interessados, em favor de maior rentabilidade para o investimento, observando também a responsabilidade corporativa (JENSEN, 2002; BAKER; ANDERSON, 2010).

A separação entre propriedade e gestão cria uma situação de potencial conflito de interesse entre os proprietários (principais) e os gestores (agentes). Os principais delegam aos agentes o poder agir em seu nome, criando oportunidades em que eventualmente, particularmente em razão do contexto de assimetria de informação, o agente pode atuar de forma oportunista (WILLIAMSON, 1985). Desse modo, no centro do debate sobre a governança corporativa reside o problema do conflito de agência. A governança surge como um conjunto de ferramentas que incentivam adequadamente os agentes a cumprir os objetivos acordados e a agir com responsabilidade. (KLEIN, 1985; JENSEN; MECKLING, 1976).

Fato é que essas relações de agência também existem em outras formas de delegação, como quando os cidadãos delegam o poder político aos governantes por meio de eleições (política-democrática) e os governantes nomeiam burocratas para implementar as políticas públicas ou ainda quando os indivíduos contratam profissionais que prestam serviços (advogados, médicos, mecânicos, professores, etc.). Por essa razão, o principal precisa instituir estruturas de governança que permitam dirigir e controlar essas relações ou sistemas de forma a garantir que os agentes atuem de acordo com seu interesse - mitigando o conflito de agência, garantindo a conformidade e o melhor desempenho possível do agente frente o interesse do principal (BARRETO; VIEIRA, 2019).

A governança no setor público envolve também os dois tipos básicos de atores:

principal e agente. A sociedade é o principal, pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detém o poder social. Os agentes, nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada autoridade para gerir os recursos públicos (as autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público) (TCU, 2014, p.27). O sistema de governança reflete a maneira como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para promover a boa governança. São as estruturas administrativas, os processos de trabalho, os instrumentos, os fluxos de informação e o comportamento de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, na avaliação, direcionamento e monitoramento da organização (TCU, 2014).

A seu turno, a boa governança agrega uma dimensão normativa, baseada em princípios, ao debate sobre a qualidade da governança pública e corporativa. Como é possível instituir estruturas de governança corporativa capazes de garantir os direitos dos proprietários/acionistas e/ou das partes interessadas sem que isso implique em adotar princípios de governança, a governança é *a priori* um conceito normativamente neutro quando entendido como um processo que dirige e controla as sociedades em favor de um melhor desempenho. O mesmo vale para a governança pública, considerando que um governo autoritário pode fortalecer as estruturas de governança das agências públicas e dispor de um melhor desempenho do que um regime democrático – que incorpora a realização de princípios como a participação, a impessoalidade, a responsividade, a transparência, etc. Isso significa reconhecer que a estrutura de governança é algo diferente do fim a que essa estrutura almeja alcançar (FUKUYAMA, 2013).

As definições de boa governança pública enfatizam a necessidade de estabelecer cadeias claras de responsabilidade (*accountability*), observar o pluralismo político, o respeito aos direitos humanos, promover a transparência e a participação e garantir o Estado de Direito (UNESCAP, 2013). O Banco Mundial (1992) utilizou o termo para descrever o quadro de referência institucional necessário ao desenvolvimento (como leis adequadas a promoção da justiça, da igualdade e da liberdade e um judiciário independente, além de capacidade governamental de promoção de melhores políticas públicas, disciplina fiscal e orçamentária e reformas de modernização do serviço público).

O exercício da governança nas agências públicas consiste na implementação de salvaguardas à inter-relação estabelecida entre a gestão, o controle e a supervisão, por organizações governamentais e por organizações criadas por autoridades governamentais, visando à realização de objetivos de política pública, de forma eficiente e eficaz, como comunicar, fornecer e prestar contas do benefício às partes interessadas (NEDERLANDS, 2000). São as estruturas utilizadas pelo governo para a entrega de um bem ou serviço por

meio de uma entidade controlada (agência pública), legalmente distinta ou não (IFAC, 2001). Em suma, são os arranjos aplicados para assegurar que os resultados esperados pelas partes interessadas sejam adequadamente definidos e alcançados (IFAC, 2001, p.8).

A governança corporativa das agências públicas é particularmente complexa porque opera em contextos gerenciais e legais variados, em que as relações de agência são múltiplas – entre cidadãos e executivo ou legislativo, governo e ministérios ou secretarias, executivo e órgãos da Administração, entre outros. De forma distinta das corporações, as agências públicas estão sujeitas a inúmeras partes interessadas, com interesses legítimos, mas que não são detentoras de direitos de propriedade (BARRETO; VIEIRA, 2019).

Em alguns países, como o Brasil, são criados órgãos da Administração Pública direta e indireta, com diferentes graus de autonomia, com o objetivo de alcançar maior eficiência, por meio de estruturas relativamente independentes, na persecução de objetivos de natureza pública. Essas agências públicas que podem assumir inúmeras configurações requerem independência para gerir suas operações, mas necessitam atuar dentro de um arcabouço legal, gerencial e cultural que assegure o alcance de um melhor desempenho e uma efetiva prestação de contas, garantindo seu alinhamento a objetivos mais amplos de desenvolvimento que são determinados pelo Estado (BARRETO; VIEIRA, 2019).

2.2 *Compliance* e o regime internacional anticorrupção

A prevenção e o combate à corrupção são ações que interessam não só aos governos, mas aos cidadãos, as empresas e ao Estado, como um todo. A corrupção afugenta investimentos, promove a concorrência desleal, concentra a renda, compromete o crescimento econômico e o desenvolvimento social. O país inteiro é prejudicado. Por isso, para controlar a corrupção, é preciso somar esforços de cidadãos, empresas e governo em favor de um mesmo propósito: promover um ambiente de integridade nas agências públicas e corporativas (OCDE, 2018).

A contribuição corporativa no enfrentamento desse problema é especialmente relevante. Isso porque, as práticas de corrupção, ao criarem, em curto prazo, aparentes vantagens a algumas empresas, leva à falsa percepção de que pode ser vantajosa. Entretanto, a corrupção distorce a competitividade, deteriorando os mecanismos de livre mercado, o que gera insegurança no meio empresarial, afugenta novos investimentos, encarece produtos e serviços e destrói a confiança indispensável aos negócios. A corrupção compromete o desenvolvimento sustentável do mercado e afasta qualquer possibilidade de ganhos no longo prazo (CGU, 2018c; INSTITUTO ETHOS, 2009).

A adoção de sistemas de *compliance* são uma prática oriunda do marco regulatório corporativo anglo-saxão, particularmente do norte-americano. A partir da década de 1970 um número significativo de estudos a respeito da corrupção passou a questionar a legitimidade político-social e a eficiência econômica dessa prática para o desenvolvimento. A corrupção que era percebida inicialmente como uma forma de “engraxar as engrenagens da burocracia e promover os negócios” passou a ser entendida com um entrave econômico para os negócios e o desenvolvimento do Estado. Nesse mesmo período, casos emblemáticos de corrupção, como o escândalo de *Watergate*, revelaram que a corrupção era uma prática política e econômica bastante difundida nos Estados Unidos da América – prejudicando o eficiente funcionamento dos mercados, comprometendo a legitimidade dos governos e manchando a reputação das empresas norte-americanas no exterior (BARRETO; VIEIRA, 2019).

Em resposta a esses desafios, o congresso norte-americano aprovou, em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*, a partir do qual as empresas norte-americanas ficaram proibidas de praticar atos de suborno de funcionários públicos estrangeiros. A referida lei marca o primeiro passo no enfrentamento da corrupção comercial transnacional desencadeando, posteriormente, a aprovação de outras medidas legais de combate à corrupção de natureza global (GRECO FILHO; RASSI, 2015). O *FCPA* trouxe duas grandes inovações: a preocupação em sancionar o corruptor (as empresas) e sua aplicação extraterritorial. Como essa lei americana é destinada a todas as empresas, americanas ou estrangeiras, que são listadas na bolsa de valores ou que realizam negócios no mercado de balcão (*over-the-counter market*) nos Estados Unidos, sua aplicabilidade, na prática, é internacional.

Em 1988 o *FCPA* foi revisto, para incluir duas possibilidades de defesa: a defesa da legislação local e a defesa da boa-fé. Na mesma ocasião, o Congresso Americano encarregou o presidente dos Estados Unidos de negociar um tratado internacional com os países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, para proibir o pagamento de propinas em transações comerciais internacionais por muitos dos parceiros de negócios norte-americanos. Esse esforço internacional norte-americano visava claramente superar a desvantagem comercial inicialmente percebida pelas empresas submetidas ao *FCPA* colocando-as em desvantagem em relação às concorrentes internacionais (PIETH, 2007).

As negociações dos Estados Unidos para a adoção de um tratado internacional anticorrupção preferiram a OCDE por ser essa organização – que congrega as principais nações exportadoras e de investimento – a mais adequada ao desenvolvimento de regras internacionais sobre suborno transnacional. O grupo de trabalho sobre suborno da OCDE (*Working Group on Bribery*) trabalhou sob a premissa de que a melhor maneira de harmonizar normas entre

sistemas jurídicos diferentes seria pelo uso da *soft law*, embora países como França e Alemanha entendessem que a exigência de criminalização estaria mais bem colocada dentro de um instrumento juridicamente vinculante. Sob essa perspectiva majoritária, a Convenção sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi finalizada e assinada em Paris no dia 17 de dezembro de 1997 (PIETH, 2007).

Como resposta ao cenário internacional, o Reino Unido aprovou o *The Bribery Act*. A norma abarca a corrupção ativa e passiva, tanto no âmbito público quanto privado. A violação à lei permite a responsabilização criminal de pessoas físicas ou jurídicas, eleva a pena de 7 para 10 anos de prisão, além de prever o pagamento de elevadas multas de valor ilimitado. A lei não busca somente a punição de situações pontuais, mas o estabelecimento de um equilíbrio entre a responsabilidade corporativas e o interesse público. Vale destacar que, segundo a norma, caso não haja mecanismos internos de *compliance* a organização empresarial será considerada responsável pela prática delitiva (GRECO FILHO; RASSI, 2015).

O modelo de prevenção da corrupção, adotado a partir da lei americana (*FCPA*) - e cujo projeto mais bem-acabado é o *The Bribery Act* -, implica numa transferência às empresas do esforço de prevenção e descoberta de delitos, auxiliando o governo nesta tarefa de proteger a integridade no Estado. O que se deseja é instituir um sistema que impeça o cometimento de fraudes e delitos, como a corrupção, e, caso tenham sido cometidos, que sejam descobertos, sancionados e reportados as autoridades (NIETO MARTÍN, 2013).

O regime internacional anticorrupção foi construído a partir dessas premissas, oferecendo respostas à corrupção de forma consorciada e articulada, com base no entendimento comum de que ela compromete o interesse de todos os povos.

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 3.678/2000³ que reconhece que a corrupção “é um fenômeno difundido nas Transações Comerciais Internacionais, incluindo o comércio e o investimento, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, e distorce as condições internacionais de competitividade” (BRASIL, 2000). A recomendação teve grande impacto político, porque foi o primeiro documento internacional em que os Estados assumiram um compromisso público de adotar medidas concretas e concordaram com um mecanismo de monitoramento da implementação da recomendação.

Em 1997 foi assinada a Convenção Interamericana contra a Corrupção – CICC, da

³ Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.

Organização dos Estados Americanos – OEA, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 4.410/2002⁴. A convenção tem o propósito de adotar medidas preventivas e repressivas, em cooperação mútua entre os Estados-membros, a fim de coibir a corrupção. Para tanto, a convenção prevê a adoção de uma série de medidas para preservar o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas, com o propósito de prevenir o conflito de interesses, assegurar a guarda e uso dos recursos públicos e garantir que os servidores informem a ocorrência de casos de corrupção que tenham conhecimento. Em 2001 foi firmado o Documento de Buenos Aires sobre o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, assinado pelo Brasil em 2002, que estabeleceu mecanismos de monitoramento dos compromissos assumidos pelos Estados-parte, facilitando as atividades de cooperação técnica, o intercâmbio de informações e melhores práticas, assim como contribuindo para harmonizar a legislação dos países signatários.

Em 2002, foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também conhecida como Convenção de Mérida (UNCAC). Esse foi o primeiro instrumento legal global sobre o tema e de abrangência bastante ampla. O documento impõe aos Estados-partes a obrigação de criminalizar, investigar e punir tanto a corrupção ativa quanto a passiva de funcionários públicos nacionais, assim como o suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas. A convenção da ONU exige comprometimento com a maior transparência da Administração Pública, a criminalização do enriquecimento ilícito e a responsabilização das pessoas jurídicas por sua participação nos delitos de corrupção, na esfera penal, civil ou administrativa, sem prejuízo da responsabilidade penal que caiba às pessoas físicas que tenham cometido aos delitos (VERÍSSIMO, 2017).

No que se refere ao regime internacional anticorrupção, o Brasil ratificou três convenções internacionais sobre o tema: i) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – UNCAC, em 2003; ii) a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação Econômica e o Desenvolvimento – OCDE, em 1997, e; iii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção – CICC, da Organização dos Estados Americanos – OEA, em 1996, que, de certa maneira, complementa a Convenção das Nações Unidas contra o crime Organizado Transnacional.

O processo de internalização desses acordos internacionais contribuiu diretamente para

⁴ Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c".

a modernização da legislação e a constituição de um microsistema legal anticorrupção no país. Esse microsistema legal anticorrupção, que institui sanções de natureza administrativa, civil, política e penal se desenvolveu no Brasil, por meio de um conjunto de leis, dentre as quais se destacam, além do disposto no Código Penal:

- a Lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666/1992⁵);
- a Lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992⁶);
- a Lei de defesa da concorrência (Lei nº 12.529/2011⁷);
- a Lei de lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/1998⁸ e Lei nº 12.683/2012⁹);
- a Lei de conflito de interesse (Lei nº 12.813/2013¹⁰);
- a Lei anticorrupção (Lei nº 12.846/2013¹¹).

Dentre essas normas, a mais inovadora para a promoção da integridade é a Lei Anticorrupção – LAC, que consagra a adoção de uma estratégia colaborativa, governamental e corporativa, de fortalecimento de um sistema nacional de integridade. A estratégia adotada é claramente alinhada à perspectiva da nova governança pública que visa coordenar esforços oriundos do aprimoramento das práticas corporativas e governamentais de prevenção e combate à corrupção para promover a integridade de todo o Estado.

2.3 O programa de integridade pública

A governança das organizações do setor público abarca os procedimentos de decisão e

⁵ Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

⁶ Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

⁷ Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.

⁸ Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

⁹ Altera a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.

¹⁰ Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

¹¹ 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.

implementação que visam estabelecer e dar cumprimento às decisões do governo, além de garantir a responsabilização dos agentes que compõem essas organizações e suas redes de colaboração. É a capacidade que os órgãos e entidades da administração pública têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender as demandas da população (OCDE, 2015; TCU, 2014a; NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014). Na prática, isso significa instituir mecanismos para incentivar os agentes públicos a observar de forma profissional e independente os interesses públicos do estado, promovendo o desempenho e a conformidade.

Os programas de integridade moldam uma estrutura de incentivos – positivos e negativos – que orientam o comportamento dos agentes públicos e corporativos de forma a alinhá-los ao interesse público do Estado (CGU, 2017). Esses incentivos visam assegurar a conformidade do comportamento dos agentes com os princípios éticos (ética) e a observância das leis e normas aplicáveis (*compliance*). A terminologia empregada pela legislação brasileira (Lei Anticorrupção, Decreto da Governança e Lei das Estatais) denomina os sistemas de *compliance*, de forma genérica, como programas de integridade, mas ambos se referem à conformidade com os requisitos e compromissos assumidos pela organização (ISO, 2014).

O primeiro tipo de mecanismo de integridade é o compromisso com a promoção da ética que visa assegurar o comportamento virtuoso do agente, público ou corporativo, privilegiando o seu progresso individual, capaz de discernir e agir de forma correta, orientado por princípios, dispostos em códigos, transmitidos em treinamentos, incentivados por meio do exemplo da liderança. O segundo tipo de mecanismo de integridade é a promoção do *compliance, stricto sensu*, que visa garantir o cumprimento das leis que são observadas, privilegiando o comportamento legalmente orientado dos agentes, capazes de reconhecer as normas e procedimentos que devem ser observados, sob pena de responsabilização. Segundo essa concepção, os mecanismos de ética e *compliance* são complementares, pois visam, por meio de incentivos de natureza distinta, internos ou externos ao indivíduo, promover a integridade pública (DEMMKE; MOILANEN, 2003; BARRETO; VIEIRA, 2019).

As principais ferramentas de promoção de uma conduta de conformidade eticamente orientada são os códigos e os treinamentos que visam disseminar uma cultura de integridade e incentivar uma liderança virtuosa. Esses códigos são indispensáveis para especificar os princípios, os valores e os padrões de conduta esperados dos agentes. Geralmente, esses documentos são classificados em códigos de ética, códigos de conduta e códigos de regras e regulamentos (DEMMKE; MOILANEN, 2003).

Os mecanismos de *compliance*, por sua vez, são instituídos para assegurar o

cumprimento integral das leis e normas que regulamentam as decisões e as operações das agências públicas ou corporativas. Com o propósito de garantir a integridade, promover melhores resultados e assegurar a sua sustentabilidade, as agências públicas e corporativas instituem códigos de *compliance* que estabelecem regulamentos a serem observados por todos os integrantes da organização, onde está disposta a obrigação de observar às leis, as normas regulamentadoras, as boas práticas profissionais, os códigos de ética e conduta, privilegiando uma abordagem preventiva - baseada na análise e mitigação dos riscos de integridade -, aliada a implementação de mecanismos de treinamento, monitoramento, garantia e responsabilização em caso de violação (BARRETO; VIEIRA, 2019).

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, cujo propósito é zelar pela livre concorrência através de investigações e punições de infrações à ordem econômica, conceitua *compliance* como sendo um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores (CADE, 2016). Para a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, o *compliance* transcende a ideia de “estar em conformidade” às leis, regulamentações e autorregulamentações, abrangendo aspectos de governança, conduta, transparência e temas como ética e integridade (FEBRABAN, 2018).

No mesmo sentido, os programas de integridade são um conjunto de mecanismos e procedimentos com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção nas organizações, pensadas e implementadas de forma sistêmica, com aprovação da alta direção, e sob coordenação de uma área ou pessoa responsável (CGU, 2015). No entanto, seu significado está longe de implicar apenas no mero cumprimento das normas jurídicas. As agências públicas e corporativas implementam programas de integridade para garantir a conformidade, promover melhores resultados e assegurar a sua sustentabilidade (mitigando riscos de oportunismo, reputacionais e legais).

Instituir um programa de integridade não significa criar uma nova estrutura, mas valer-se das capacidades já conhecidas e desenvolvidas pelas organizações de maneira inovadora. Os principais instrumentos de um programa de integridade são diretrizes já adotadas por meio de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da conformidade, propondo fazer com que os responsáveis pelas atividades mencionadas e áreas afins trabalhem de maneira coordenada, a fim de garantir uma atuação íntegra, minimizando os riscos de fraude, corrupção, infração aos princípios éticos e aos requisitos legais de operação (CGU, 2015).

Os padrões internacionais de referência para a gestão de sistemas de *compliance* estão

consolidados na norma ISO 19600:2014 (ISO, 2014). Novamente atenta-se para o fato de que, no Brasil, a terminologia empregada pela legislação (Lei Anticorrupção, Decreto da Governança e Lei das Estatais) denomina os sistemas de *compliance*, de forma genérica, como programas de integridade. Por essa razão, o padrão ISO 19600:2014 é, desde já, plenamente aplicável à estruturação dos programas de integridade pública ou corporativa.

A norma ISO 19600:2014 auxilia no estabelecimento, desenvolvimento, implementação, avaliação e aprimoramento de um sistema efetivo e responsivo de gestão de *compliance*. A norma é genericamente aplicável a todos os tipos de agência, públicas ou corporativas, mas é preciso observar que não existe um único Sistema de Gestão de Compliance – SGC. Cada organização precisa desenvolver e gerenciar um SGC que reflita suas próprias necessidades (ISO, 2014). No entanto, a norma indica que alguns elementos são comuns aos sistemas eficazes de gestão de *compliance* eficaz:

- O comprometimento da alta direção para estabelecer e manter uma cultura de *compliance*;
- A política de *compliance* que defina o escopo do sistema de gestão de *compliance* e objetivos, as responsabilidades e as medidas de responsabilização, aplicável a todos os níveis da organização;
- A explícita definição de responsabilidades individuais em relação às obrigações de *compliance*;
- A avaliação periódica dos riscos de *compliance* (as consequências e probabilidades do não cumprir das obrigações de *compliance*) para aferir a exposição aos riscos de *compliance* e priorizar aplicação dos recursos de controle;
- O tratamento dos riscos de *compliance* com o objetivo de minimizar os riscos de não cumprimento;
- O monitoramento das obrigações de *compliance* da organização para responder rápida e eficazmente a novas obrigações;
- A comunicação e o treinamento das partes interessadas sobre as suas obrigações de *compliance*, para disseminar o conhecimento e as habilidades necessárias ao cumprirem das obrigações (ISO, 2014).

Do mesmo modo, agora com base no modelo americano de avaliação dos programas de integridade corporativa na aplicação de penalidades contra pessoas jurídicas, disposto nas diretrizes para elaboração de sentenças criminais (*United States Sentencing Commission Guidelines Manual*) oriundas do *FCPA – Foreign Corrupt Practices Act*, –

conhecida como a Lei Anticorrupção Americana – é possível averiguar que os programas de integridade são considerados efetivos quando observam nove diretrizes: comprometimento da alta direção, avaliação de risco, código de conduta, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncia, investigação interna, diligência prévia (*due diligence*) e monitoramento e auditoria (USA, 2018). O Quadro 2 descreve sinteticamente cada diretriz indicada:

Quadro 2 - Diretrizes de integridade

Diretriz ou Pilar	Descrição
Suporte da Alta Administração	São fundamentais o aval explícito e o apoio incondicional da mais alta direção da organização. As lideranças da organização devem aprender e exercitar cotidianamente os princípios do programa de integridade e praticá-los sempre, não só como exemplo a ser seguido pelos demais, mas também para dar o primeiro passo, de fato, na transformação da cultura da organização, favorecendo um ambiente ético e íntegro.
Gestão de Riscos de Integridade	As agências públicas devem realizar um esforço de autoconhecimento para diagnosticar suas vulnerabilidades e para definir o que precisa ser feito para fortalecer sua integridade. Se a atuação de uma instituição é pautada pela improvisação e a desorganização, são grandes as chances de haver um comprometimento da sua integridade, pois suas vulnerabilidades e riscos não serão conhecidos e tampouco mitigados.
Código de Conduta	A indicação formal das medidas de prevenção a serem seguidas a partir da elaboração das políticas de integridade corporativa o código de conduta ou manual de <i>compliance</i> , que será considerado na avaliação da efetividade do programa por organismos de controle ou por auditores e estabelece, entre outros tópicos, os direitos e obrigações dos diretores da organização, gerentes, empregados, agentes terceirizados e parceiros comerciais.
Controles Internos	Os controles internos são mecanismos que, além de minimizar os riscos operacionais e de <i>compliance</i> , asseguram que os relatórios e registros contábeis e financeiros reflitam precisamente as atividades e operações da organização, e surgem enquanto quarta diretriz de integridade.
Comunicação e Treinamento	Consolidadas as políticas de <i>compliance</i> , é de suma importância que tudo seja eficientemente comunicado às partes interessadas. Cada funcionário, do diretor-executivo ao empregado terceirizado, deverá entender os objetivos do programa de integridade e o seu papel para garantir o sucesso do programa.
Canais de Denúncia (Ouvidorias)	Constituir e publicar um sistema – que deve incluir mecanismos que permitam anonimato e confidencialidade –, por meio do qual os empregados e agentes da organização possam reportar ou buscar orientação sobre potenciais ou reais condutas antiéticas ou ilícitas sem medo de sofrer retaliação, é um dos pressupostos de efetividade dos programas de integridade, sendo relevante tanto para possibilitar a denúncia de atos em desconformidade quanto para o esclarecimento de possíveis dúvidas, colaborando para o desenvolvimento e o fortalecimento do ambiente íntegro e para uma boa governança corporativa.

Diretriz ou Pilar	Descrição
Investigações Internas	Por mais consistentes e adequadas que sejam as medidas preventivas de integridade implantadas por uma instituição, não é possível eliminar completamente a ocorrência de irregularidades, ainda que praticadas de forma isolada por um colaborador eventual ou representante em desacordo com as regras, princípios e orientações diretas da organização. Detectadas violações às normas éticas, as medidas adotadas pela organização para investigar e remediar as irregularidades, bem como punir os envolvidos, são essenciais para o sucesso e a credibilidade do programa de integridade.
<i>Due Diligence</i>	Quanto mais complexa a natureza da atividade desenvolvida pela organização, maior deverá ser a rede de fornecedores, prestadores de serviços e agentes intermediários contratados para representá-la em diferentes situações. Consequentemente, aumenta, também, o risco de que algum desses contratados se envolva em situações ilegais ou antiéticas, podendo gerar danos à imagem da organização ou até mesmo sua responsabilização por tais atos. Isto posto, as organizações, sejam elas públicas ou privadas, devem adotar verificações prévias (<i>due diligence</i>) à contratação e medidas visando a supervisão de terceiros contratados, principalmente em situações de elevado perfil de risco à integridade.
Monitoramento	Com o passar do tempo, os objetivos organizacionais podem mudar, novos riscos podem surgir, controles que se mostravam eficazes podem tornar-se obsoletos e políticas e procedimentos podem perder a eficácia ou deixar de ser executados da forma como foram desenvolvidos, colocando em risco a efetividade do programa de integridade. Por isso, o programa deve ser constantemente monitorado para verificar se os instrumentos, processos e estruturas estão cumprindo seus objetivos e permanecem eficazes.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em CGU (2015), BRASIL (2015), USA (2018) e ISO (2014).

Portanto, para que o programa de integridade seja considerado efetivo, nos termos das *Guidelines da United States Sentencing Commission*, a organização deve atuar com a diligência necessária para prevenir a ocorrência de infrações, além de promover uma cultura organizacional que incentive a adoção de uma cultura ética e o comprometimento integral com o cumprimento da lei e demais normas regulamentadoras (USSC, 2015). Essas diretrizes são observadas no Decreto nº 8.420/2015 que regulamenta a Lei Anticorrupção brasileira (Lei 12.846/13) e estipula as condições para a avaliação de um programa efetivo de integridade corporativo.

3 METODOLOGIA

3.1 Tipologia e universo da pesquisa

A presente pesquisa preocupou-se em investigar em que medida os Programas de Integridade Pública em implementação no Brasil estão em consonância com as boas práticas internacionais e nacionais de *compliance*. Para consecução dos objetivos propostos, inicialmente procedeu-se com a estratégia de delimitação da amostra a ser avaliada. A escolha dos casos para estabelecimento dos parâmetros empíricos deu-se após ampla pesquisa exploratória de programas de integridade implementados dentre as três esferas de governo.

A pesquisa analisou as informações referentes a implementação de 12 (doze) programas de integridade – considerados analisáveis a partir do estágio de implementação e quantidade dados disponíveis - de órgãos da administração direta desde o advento do Decreto da Governança Pública¹² (2017), pertencentes às três esferas de governo da federação. Dentre estes, 7 (sete) vinculados à administração federal, 2 (dois) à estadual e mais 3 (três) alocados na esfera municipal da federação, de acordo com o Quadro 3:

Quadro 3 - Composição da amostra

Programa de Integridade	Esfera
Casa Civil da Presidência da República	Federal
Controladoria-Geral da União	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	
Ministério da Defesa	
Ministério da Fazenda (Economia)	
Ministério das Cidades (Desenvolvimento Regional)	
Ministério do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão (Economia)	
Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais	Estadual
Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas	
Município de Aracati/CE	Municipal
Município de Belo Horizonte/MG	
Secretaria do Verde e do Meio Ambiente/SP Capital	

Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

Cumprе salientar que, em relação aos órgãos pesquisados da esfera federal, a própria Controladoria-Geral da União ocupou-se em mapear os processos de implementação de programas de integridade a partir da ferramenta “Painel de Integridade Pública”¹³, na qual, após aplicados os filtros de “natureza jurídica de administração direta” e “aprovação do Plano de

¹² Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

¹³ Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Integridade” possibilitou-se um feedback confiável acerca do limite de casos disponíveis para análise na matéria.

Quanto às esferas estadual e municipal, considerou-se esgotada a coleta de dados após ampla varredura das iniciativas desta natureza já implementadas ou em processo de implementação na Administração brasileira, de modo que os programas ora selecionados representam uma manifesta saturação das informações disponíveis para uma análise exploratória qualificada de dados até o presente momento.

Quanto à representatividade da amostra, aponta-se os esforços de implementação de Programas de Integridade na Secretaria de Fazenda do Estado de Alagoas e Prefeitura Municipal de Aracati, no Estado do Ceará, enquanto iniciativas de modernização da Gestão Pública na região Nordeste. Os demais programas analisados concentram-se no eixo São Paulo – Minas Gerais, na região Sudeste do Brasil.

Não obstante o caráter necessariamente exploratório da pesquisa, considerou-se satisfatória a composição da amostra e o volume de dados coletados relativos aos programas selecionados, ainda que reste impossibilitada qualquer generalização no tema.

3.2 Procedimentos metodológicos de coleta e análise de dados

Uma vez definidos os programas a serem avaliados, procedeu-se à coleta de dados. Nesta etapa foi levantada uma série de documentos referentes ao processo de implementação de boas práticas de integridade de cada órgão que compõe a amostra, tais como manuais, guias, planos de integridade, códigos de ética e conduta, relatórios de investigações e auditorias, portarias, resoluções, editais licitatórios, contratos, entre outros. Ademais, foram realizadas diversas consultas a *websites* oficiais dos órgãos estudados, buscas em Portais da Transparência e pedidos de acesso à informação com fundamento na Lei de Acesso à Informação¹⁴. Os dados em sua totalidade foram coletados pelo autor, entre os meses fevereiro e abril de 2019, e consolidados no *software* EXCEL®.

No que tange à metodologia de análise de dados, propôs-se a adoção de métodos mistos, veiculados através da aplicação de método comparativo transversal *cross section* proposto por Gerring (2006, p. 25) para observação das variáveis. Utilizando-se das diretrizes indicadas pelo

¹⁴ Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências).

mencionado autor, procedeu-se à criação de uma tabela de consolidação dos dados onde as linhas representam os indicadores propostos e as colunas indicam os programas analisados. Tal conjuntura permitiu a visualização geral dos dados coletados que resultou nas inferências discutidas no Capítulo 4 do presente trabalho.

3.3 Desenvolvimento dos indicadores

Para avaliar a aderência dos Programas de Integridade brasileiros às boas práticas de *compliance*, foram adotados enquanto parâmetro o disposto nas 9 (nove) diretrizes do programa de *compliance* indicadas pelo regime internacional anticorrupção. Isto posto, procedeu-se à criação de uma tabela com 36 (trinta e seis) indicadores (variáveis) correspondentes a boas práticas de *compliance* a serem verificadas na aplicação do método, a fim de esclarecer e determinar os parâmetros comparativos a serem utilizados na presente pesquisa.

Note-se que cada um dos indicadores foi desenvolvido com base em um conjunto de referências de boas práticas nacionais e internacionais de *compliance*. Entre os normativos nacionais estão: Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa e Métrica de Governança Corporativa do IBGC (2015); Manual para Implementação de Programas de Integridade (2017), Guia de Implementação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais (2015a), Manual prático de avaliação de Programas de Integridade em PAR (2018) e Guia de Integridade Pública (2015) da CGU; Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU (2016); Indicadores Ethos para Negócios Sustentáveis e Questionário de Avaliação do Selo Pró-Ética do Instituto Ethos (2016); Código de Compliance Corporativo do IBDEE (2017); Os Pilares do Programa de *Compliance* (2017) e *Compliance Risk Assessment em 8 Passos* (2018) da LEC *Compliance*; Manual de Controles Internos e *Compliance* da Empírica Investimentos (2016);); a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto 5.450/05.

Enquanto referências internacionais destacam-se: *Compliance Handbook da Alliance for Integrity* (2016); *OCDE's Public Integrity Recommendation* (2017); *World Bank's Integrity and Compliance Guidelines* (2010); *Evaluation of Corporate Compliance Programs (US Department Of Justice, 2018)*; Manual de *Compliance* da *Austin Rating* (2015 *FCPA*); ABNT NBR ISO 31000:2009; COSO ERM (COSO II); *Orange Book*, entre outros.

A consolidação dessas práticas está entre as principais contribuições da pesquisa. O Quadro 4 consolida tais indicadores e suas respectivas referências:

Quadro 4 - Indicadores de gestão de integridade

1. Suporte da Alta Administração	Referências
1.1 A organização possui critérios formalizados para escolha dos membros da alta gestão que incluam elementos de integridade, dentre eles o não envolvimento em atos de corrupção?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; World Bank; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; UNCAC; Austin Rating; Transparência Internacional.
1.2 A aprovação das principais políticas relacionados ao programa de integridade é realizada pelas mais elevadas instâncias decisórias da organização?	CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; UNCAC; Austin Rating; Transparência Internacional.
1.3 São emitidas manifestações periódicas de apoio ao programa de integridade assinadas diretamente pela alta administração?	CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; UNCAC; Austin Rating; Transparência Internacional.
1.4 Há registros da participação dos membros da alta gestão da organização em treinamentos ou capacitações sobre o programa de integridade nos últimos 12 meses?	CGU; TCU; World Bank; US Department Of Justice; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05.
2. Gestão de Riscos de Integridade	
2.1 Há registros da realização por parte da organização de uma gestão de riscos de integridade?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; ABNT NBR ISO 31000:2009; COSO ERM (COSO II); Orange Book; UNCAC; Austin Rating; Transparência Internacional;
2.2 A alta administração utiliza a gestão de riscos para apoiar seus processos decisórios?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; ABNT NBR ISO 31000:2009; COSO ERM (COSO II); Orange Book; Austin Rating.
2.3. Existem mecanismos de controle que facilitem a identificação e análise dos casos suspeitos de má administração dos recursos públicos, a partir da gestão do orçamento e das contratações?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; OCDE; ABNT NBR ISO 31000:2009; COSO ERM (COSO II); Orange Book; Austin Rating.
2.4. Há registros de que os protocolos de identificação, avaliação e tratamento de riscos de integridade foram realizados nos últimos 12 meses?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; OCDE; ABNT NBR ISO 31000:2009; COSO ERM (COSO

	II); Orange Book; Austin Rating.
3. Código de Ética e Conduta	
3.1 A organização possui uma Comissão de Ética formalmente instituída?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; UNCAC; Transparência Internacional.
3.2 Além dos normativos que tratam da conduta ética do servidor, a organização dispõe de Código de Ética e Conduta de fácil acesso aos empregados, contendo comandos simples e diretos, e devidamente aprovado pela alta gestão?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; UNCAC.
3.3 Se sim, o documento menciona a possibilidade de aplicação de sanções para aqueles que cometerem violações éticas/legais, independentemente do cargo ou função ocupado pelo infrator?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; LEC Compliance; US Department Of Justice; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; Transparência Internacional.
3.4 Há registros de ações de divulgação do Código de Ética e Conduta, em canais internos e externos, a fim de repassar seu conteúdo a todos os servidores e prestadores de serviço terceirizados nos últimos 12 meses?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; LEC Compliance; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; Transparência Internacional.
4. Controles Internos	
4.1 O órgão possui uma área de auditoria interna formalmente estruturada, com competências claramente definidas, que se reporte apenas à instância máxima de governança da organização?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; ABNT NBR ISO 31000:2009; COSO ERM (COSO II); Orange Book; UNCAC; Austin Rating; Transparência Internacional;
4.2 O órgão possui regras que exigem a verificação do cumprimento do objeto do contrato para realização do pagamento?	CGU; TCU; FCPA; UK Bribery Act; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; Transparência Internacional;
4.3 O órgão possui regras que estabelecem a segregação de funções, de modo a não concentrar o poder decisório em uma única unidade?	CGU; TCU; FCPA; UK Bribery Act; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; Transparência Internacional;
4.4 Os controles internos foram revisados nos últimos 12 meses, a fim de associá-los aos riscos aos quais a organização está sujeita?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; Austin Rating; Transparência Internacional;
5. Treinamento e Comunicação	
5.1 A organização dispõe de planejamento para realização de treinamentos e capacitações relacionadas à promoção da ética e integridade?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica

	Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; UNCAC; Austin Rating; Transparência Internacional.
5.2 A instância responsável pelo programa de integridade participa do planejamento, elaboração, aplicação e/ou contratação dos treinamentos e capacitações sobre temas de integridade?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; Transparência Internacional.
5.3 Os novos servidores e empregados recebem necessariamente capacitação sobre ética e integridade no serviço público antes de iniciar suas funções?	IBGC; CGU; TCU; Instituto Ethos; LEC Compliance; Transparência Internacional.
5.4 Foram adotadas estratégias para divulgar ostensivamente e periodicamente os valores e padrões de conduta adotados pela organização nos últimos 12 meses?	IBGC; CGU; TCU; Instituto Ethos; LEC Compliance; Transparência Internacional.
6. Canais de denúncia (ouvidorias)	
6.1 O órgão disponibiliza canais para realização de denúncias (ouvidorias) tanto para os seus empregados quanto para o público em geral?	IBGC; CGU; TCU; Instituto Ethos; LEC Compliance; Transparência Internacional.
6.2 A organização presta tratamento adequado a todo tipo de manifestação, seja denúncia, reclamação, elogio ou sugestão e indica expressamente que os canais de denúncia podem ser utilizados para realização de denúncias relacionadas à corrupção e demais irregularidades?	IBGC; CGU; TCU; Instituto Ethos; LEC Compliance; Transparência Internacional.
6.3 Os canais de denúncia disponíveis indicam expressamente as garantias de proteção oferecidas aos denunciadores e possibilitam o acompanhamento da apuração?	IBGC; CGU; TCU; Instituto Ethos; LEC Compliance; Transparência Internacional.
6.4 Nos últimos 12 meses o órgão realizou ações de divulgação dos canais de denúncia?	IBGC; CGU; TCU; Instituto Ethos; LEC Compliance; Transparência Internacional.
7. Investigações internas	
7.1 A organização possui unidade de correição (corregedoria) instituída, cuja função precípua seja a apuração de irregularidades praticadas por agentes públicos para aplicação de possíveis sanções?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; ABNT NBR ISO 31000:2009; COSO ERM (COSO II); Orange Book; UNCAC; Austin Rating; Transparência Internacional.
7.2 Os responsáveis pela aplicação de sanções, seja a agentes públicos, seja a pessoas jurídicas, são devidamente capacitadas para exercer essa função em específico?	IBGC; CGU; TCU; LEC Compliance; US Department Of Justice; OCDE.
7.3 As pessoas que compõem a corregedoria participam dos eventos promovidos pela Instância de Integridade?	IBGC; CGU; TCU; Instituto Ethos; LEC Compliance; Transparência Internacional.
7.4 Há registros da execução de ações de investigações internas no âmbito da organização nos últimos 12 meses?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; ABNT NBR ISO 31000:2009; COSO ERM (COSO II); Orange Book; UNCAC; Austin Rating; Transparência Internacional.
8. Due Diligence	

8.1 Nas minutas contratuais há cláusula estabelecendo a obrigatoriedade do cumprimento de normas éticas e a vedação de práticas de fraude e corrupção, incluindo a previsão de aplicação de penalidades e/ou de rescisão contratual em caso de descumprimento (cláusula anticorrupção)?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05;
8.2 O órgão solicita que os terceiros contratados declarem expressamente estarem cientes da existência do Código de Ética ou Conduta da organização?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; Austin Rating; Transparência Internacional.
8.3 O órgão verifica a existência de programas de integridade implementados nos terceiros contratados, nos termos do Decreto 8.420/15, a fim de mitigar os riscos de corrupção e fraude contra a administração pública?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; ABNT NBR ISO 31000:2009; COSO ERM (COSO II); Orange Book; Austin Rating; Transparência Internacional.
8.4 Nos últimos 12 meses foram estabelecidas e divulgadas regras claras e procedimentos no que diz respeito à integridade nas interações público-privadas é o relacionamento de agentes públicos com interessados, pessoas e instituições privadas?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; ABNT NBR ISO 31000:2009; COSO ERM (COSO II); Orange Book; Austin Rating; Transparência Internacional.
9. Monitoramento	
9.1 O órgão possui uma instância interna formalmente constituída responsável exclusivamente pelo programa de integridade?	IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; Austin Rating; Transparência Internacional.
9.2 Existem servidores dedicados exclusivamente às atividades relacionadas ao programa de integridade dotados de garantias expressas que possibilitam o exercício das suas atribuições com independência e autoridade?	CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; Austin Rating; Transparência Internacional.
9.3 O responsável pela instância interna possui como prerrogativa a possibilidade de se reportar diretamente ao nível hierárquico mais elevado da organização?	CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05;

<p>9.4 Há registros de execução de ações de monitoramento do Programa de Integridade, a fim de adequar seus instrumentos a novos cenários e atores de forma a reforçar a resiliência da organização a atos de corrupção, nos últimos 12 meses?</p>	<p>IBGC; CGU; TCU; Alliance for Integrity; Instituto Ethos; World Bank; LEC Compliance; US Department Of Justice; Empírica Investimentos; FCPA; UK Bribery Act; OCDE; Lei nº 12.846/2013; Decreto 5.450/05; Austin Rating; Transparência Internacional.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: elaborado pelo autor a partir das referências elencadas, 2019.

Desenvolvida a tabela de indicadores, procedeu-se à aferição da aderência das práticas relacionadas à implementação dos Programas de Integridade aos indicadores propostos. Para tanto, foi utilizada uma escala de atendimento aos indicadores com variação de 0 a 2, na qual 0 = não aderente; 1 = parcialmente aderente, e; 2 = aderente.

Optou-se pela utilização de uma medida parcial de atendimento por assumir que, em alguns casos, a admissão ao indicador não estaria acomodada em uma escala dicotômica. Nestes, considerou-se parcialmente aderentes as iniciativas ou práticas previstas - ainda que não executadas – nos procedimentos de implementação de uma cultura de integridade nos órgãos analisados, visto que a previsibilidade à boa prática afirma a preocupação da administração na consecução dos fins propostos enquanto gestão de integridade.

Assim, a partir dos dados coletados e analisados foram feitas as devidas classificações de aderência aos indicadores e, em seguida, tabulou-se os resultados agregando a descrição comparativa dos resultados por diretrizes, indicadores, por esfera de governo e de cada programa avaliado individualmente. Na segunda seção do capítulo seguinte, discute-se sistematicamente os resultados da pesquisa a partir das inferências do autor e sua relação com o referencial teórico.

4 RESULTADOS

4.1 Seção I – Análise descritiva dos resultados

Este capítulo destina-se aos resultados encontrados com a aplicação do método descrito no tópico anterior. Nesta primeira seção, estão descritos os resultados específicos entre as diretrizes enumeradas e indicadores propostos, um comparativo entre as esferas de governo e, ao final, os dados referentes a cada programa investigado.

Traduzindo a pesquisa em números, foram construídos 36 indicadores, segmentados em 9 tópicos enumerados pela literatura enquanto pilares ou diretrizes do *compliance*, aplicados em cada um dos 12 Programas de Integridade investigados, resultando em um total de 432 aferições de aderência às boas práticas propostas, conforme Tabela 1:

Tabela 1 - Quantitativo de aferições

Diretrizes de Integridade	9
Indicadores	36
Programas analisados	12
Total de aferições	432

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

De um total de 432 aferições realizadas entre as ações de integridade dos órgãos da administração pública direta incluídos na amostra, verificou-se que: 282 (65,28%) atenderam a boa prática proposta, 18 (4,17%) atenderam parcialmente e 132 (30,56%) não atenderam aos indicadores enumerados. Dessa forma, agrupadas as frequências de atendimento total e parcial, tem-se que as práticas de integridade consolidadas nos programas analisados neste trabalho possuem um total de 69,44% de alinhamento aos indicadores propostos enquanto melhores práticas internacionais de *compliance*, conforme detalhamento adiante.

4.1.1 Descrição dos resultados gerais, por diretriz e por indicador

Considerando as diretrizes de *compliance* empregadas nessa pesquisa, que serviram de base para a distribuição temática e desenvolvimento dos indicadores, tem-se listados os seguintes resultados:

Tabela 2 - Resultados por diretriz

Diretriz	Percentual
1. Suporte da Alta Administração	72,92%
2. Gestão de Riscos de Integridade	72,92%
3. Código de Conduta e Práticas de <i>Compliance</i>	75,00%
4. Controles Internos	72,92%
5. Treinamento e Comunicação	77,08%
6. Canais de Denúncia	91,67%
7. Investigações Internas	41,67%
8. <i>Due Diligence</i>	39,58%
9. Monitoramento	81,25%
Média geral	69,44%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Dentre esses, destaca-se a alta percepção de boas práticas relacionadas a “Canais de Denúncia” (ouvidorias) implementados nos órgãos investigados, iniciativa já amplamente difundida na administração pública brasileira, com atendimento de 91,67% dos indicadores propostos. Por outro lado, as diretrizes referentes a práticas de investigações internas (atuação de corregedorias) e *due diligence*, com 41,67% e 39,58% respectivamente, apresentaram baixo grau de implementação de boas práticas.

A Tabela 3 descreve os resultados gerais da amostra individualizados por indicador:

Tabela 3 - Resultados por indicador

Indicador	Percentual
1.1 Critérios de escolha da alta gestão	58,33%
1.2 Aprovação de políticas pela alta gestão	100,00%
1.3 Manifestações de apoio assinadas pela alta gestão	75,00%
1.4 Participação da alta gestão em treinamentos de integridade	58,33%
2.1 Realização de gestão de riscos de integridade	83,33%
2.2 Utilização da gestão de riscos em processos decisórios	83,33%
2.3 Controle de má administração de recursos	66,67%
2.4 Relatórios de execução de protocolos de riscos	58,33%
3.1 Comissão de Ética formalmente instituída	100,00%
3.2 Código de Ética e Conduta próprio	83,33%
3.3 Previsão de aplicação de sanções	58,33%
3.4 Ações de divulgação do Código de Conduta e Ética	58,33%
4.1 Auditoria interna estruturada	91,67%
4.2 Cumprimento do objeto contratual	100,00%
4.3 Segregação de funções	50,00%
4.4 Revisão de controles internos	50,00%
5.1 Capacitações relacionadas à ética e integridade	91,67%
5.2 Participação da instância de integridade em treinamentos	83,33%
5.3 Capacitação a novos servidores	41,67%
5.4 Divulgação de valores e padrões de conduta	91,67%
6.1 Disponibilização de canais de denúncia	100,00%
6.2 Tratamento adequado a qualquer manifestação	100,00%
6.3 Indicação expressa de garantias de proteção à identidade	83,33%
6.4 Divulgação dos canais de denúncia	83,33%
7.1 Corregedoria instituída	91,67%
7.2 Agentes corregedores devidamente capacitados	50,00%
7.3 Participação em eventos de integridade	16,67%

Indicador	Percentual
7.4 Relatórios de execução de investigações internas	8,33%
8.1 Cláusula contratual anticorrupção	25,00%
8.2 Terceiros declaram ciência das normas e padrões éticos	33,33%
8.3 Verificação de programas de integridade em terceiros	50,00%
8.4 Regras e procedimentos nas interações público-privadas	50,00%
9.1 Instância de integridade formalmente instituída	91,67%
9.2 Servidores dedicados exclusivamente	83,33%
9.3 Acesso ao nível hierárquico mais elevado	75,00%
9.4 Relatórios de ações de monitoramento	75,00%
Média geral	69,44%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Considerando a Tabela 3, destacam-se inicialmente os indicadores que obtiveram 100% de atendimento, quais sejam: 1.2, indicando que as aprovações das principais políticas relacionadas aos programas de integridade são feitas pelas mais altas instâncias da administração em todos os programas da amostra; 3.1, que trata da existência formal de Comissão de Ética no âmbito dos órgãos investigados; 4.2, referente à aferição da existência de regras que exigem a verificação do cumprimento do objeto do contrato para realização dos devidos pagamentos; 6.1, relativo à disponibilização de canais para realização de denúncias (ouvidorias), e; 6.2, indicando que os órgãos prestam tratamento adequado a todo tipo de manifestação, seja denúncia, reclamação, elogio ou sugestão e indicam expressamente que os canais de denúncia podem ser utilizados para realização de denúncias relacionadas à corrupção e demais irregularidades.

Além destes, releva salientar os indicadores com mais de 90% de aderência, quais sejam: 4.1, que indica a existência de uma área de auditoria interna formalmente estruturada, com competências claramente definidas (91,67%); 5.1, referente à existência de planejamento e para realização de treinamentos e capacitações relacionadas à promoção da conduta ética e integridade nas organizações (91,67%); 5.4, que afere a adoção periódica de estratégias para divulgar ostensivamente e periodicamente os valores e padrões de conduta adotados pelas organizações (91,67%); 7.1, correspondente à existência de unidade de correição (corregedoria) instituída no âmbito dos órgãos (91,67%), e; 9.1, referente à existência de instância interna formalmente constituída responsável pelo programa de integridade (91,67%).

Cumprir destacar, também, ainda com relação a Tabela 3, os indicadores que obtiveram menor índice de aderência nas avaliações realizadas, quais sejam: 7.4, referente à execução de ações de investigação interna (8,33%); 7.3, que busca registros da participação dos empregados que compõem a corregedoria nos eventos promovidos pela instância de integridade (16,67%); 8.1, correspondente à verificação de que há cláusula anticorrupção nas minutas contratuais (25,00%), e; 8.2, referente à solicitação por parte do órgão que os terceiros contratados declarem

expressamente ciência da existência do Código de Ética ou Conduta da organização (33,33%).

Após a descrição dos resultados por indicador, evidencia-se o desempenho geral de cada programa de integridade avaliado nesta a pesquisa. A Tabela 4 consolida os percentuais atingidos:

Tabela 4 - Resultados por programa

Programa de Integridade	Percentual
Casa Civil da Presidência da República	80,56%
Controladoria-Geral da União	83,33%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	77,78%
Ministério da Defesa	69,44%
Ministério da Fazenda (Economia)	80,56%
Ministério das Cidades (Desenvolvimento Regional)	58,33%
Ministério do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão (Economia)	66,67%
Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais	91,67%
Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas	66,67%
Município de Aracati/CE	41,67%
Município de Belo Horizonte/MG	58,33%
Secretaria do Verde e do Meio Ambiente/SP Capital	58,33%
Média Geral	69,44%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

De pronto, observa-se que a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais – órgão responsável pela implementação de políticas de integridade em todo Estado – possui o mais alto índice de atendimento entre todos os programas analisados (91,67%). Por outro lado, os esforços de implementação de uma cultura ética e íntegra na Prefeitura do Município de Aracati/CE avançou em apenas 41,67% das práticas sugeridas, obtendo o pior atendimento entre os programas listados. Não obstante, cumpre evidenciar o pioneirismo da iniciativa por parte da Prefeitura de Aracati a nível de Nordeste, que por si só representa um marco de modernização na administração pública regional, ainda que haja muito a avançar na matéria.

Ressalta-se, também, o desempenho do Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União entre os órgãos da esfera federal – com 83,33% de atendimento -, visto que detém a competência para criação, implementação, orientação e capacitação de agentes relacionados ao tema a nível federal. Merece destaque também o programa da Casa Civil da Presidência da República, em segundo lugar, com 80,56% de aderência às boas práticas propostas. De uma forma geral, os programas implementados à nível Municipal apresentam-se com pontuações abaixo da média geral, motivos esses que foram destacados na discussão dos resultados ora listados.

4.1.2 Análise comparada entre esferas federativas de governo

Direcionando a análise ao desempenho dos programas por esfera de governo, descreve-se os números compilados entre órgãos federais, estaduais e municipais avaliados. A Tabela 5 emparelha os dados por diretriz de cada esfera e viabiliza uma análise comparada, ao passo que permite a visualização das variações entre as mesmas:

Tabela 5 - Resultados por diretriz: comparativo das três esferas de governo

Diretriz	Esfera de governo		
	Federal	Estadual	Municipal
Suporte da Alta Administração	82,14%	87,50%	41,67%
Gestão de Riscos de Integridade	92,86%	87,50%	16,67%
Código de Conduta	67,86%	100,00%	75,00%
Controles Internos	78,57%	62,50%	66,67%
Treinamento e Comunicação	85,71%	87,50%	50,00%
Canais de Denúncia	89,29%	100,00%	91,67%
Investigações Internas	57,14%	25,00%	16,67%
<i>Due Diligence</i>	10,71%	75,00%	83,33%
Monitoramento	100%	87,50%	33,33%
Média geral	73,81%	79,17%	52,78%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Na esfera federal, foram avaliados programas de integridade de 7 órgãos, o que representa um total de 252 aferições - ou 58% da amostra -, dentre as quais 69,44% representaram atendimento total aos indicadores propostos; 4,37% foram classificadas como parcialmente aderentes, e; 26,19% restaram como não aderentes às boas práticas de integridade enumeradas.

De pronto, destaca-se que a diretriz Monitoramento obteve 100% de aderência às boas práticas dentre os programas a nível federal avaliados. Além desta, ressalta-se o alto índice de aderência das diretrizes “Gestão de Riscos de Integridade”, com 92,86% de desempenho, e “Canais de Denúncia”, com 89,29% - boa prática regularmente presente em toda a amostra, conforme apontado anteriormente, quando da descrição geral dos números da pesquisa. Em contrapartida, as diretrizes “*Due Diligence*” e “*Investigações internas*” repetem-se entre as diretrizes com menos evidências de implementação de boas práticas na administração pública federal, com 10,71% e 57,14%, respectivamente.

No que tange aos números por programa na esfera federal, já evidenciados na Tabela 4, predomina o programa de integridade da Controladoria-Geral da União enquanto maior índice de atendimento aos indicadores (83,33%). No outro extremo vê-se o programa implementado no âmbito do Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) - com

58,33% de aderência aos indicadores propostos – como pior índice de aderência dentre os programas federais.

Na esfera estadual de governo, preliminarmente salienta-se que apenas 2 casos foram considerados materialmente analisáveis perante a metodologia ora posta, quais sejam: Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais e Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas. Outras iniciativas existentes de implementação de programas de integridade na administração direta a nível estadual – tais como Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social do Mato Grosso – Setas/MT e Governo do Ceará – foram consideradas em estágio ainda incipiente de efetivação, de modo que a baixa quantidade de dados disponíveis neste sentido impossibilitaram o aproveitamento na pesquisa atual.

Dito isto, o recorte estadual representa um total de 72 inquirições - ou 17% da amostra -, dentre as quais 75,00% representaram aderência total aos indicadores propostos; 4,17% foram classificadas por parcialmente aderentes, e; 20,83% restaram como não aderentes às boas práticas de integridade enumeradas.

Frisa-se neste recorte, em relação as diretrizes enumeradas, o índice de 100% de atendimento aos indicadores relativos à implementação de boas práticas de *compliance* consolidadas em códigos de conduta, bem como à disponibilização de canais de denúncia (ouvidorias). Cumpre sublinhar, ainda, os altos índices relacionados a boas práticas de suporte da alta gestão, gestão de riscos e monitoramento, com 87,50% cada um.

Por oportuno, vale ressaltar o avanço na aderência a boas práticas de *due diligence* no âmbito estadual em relação a esfera federal, pontuando em 75,00% dos indicadores propostos nesta diretriz. Em contrapartida, boas práticas relacionadas a investigações internas seguem desprestigiadas, com desempenho de apenas 25,00%, embora ambos os órgãos possuam corregedorias em seus organogramas.

Entre os programas estaduais avaliados, desponta enquanto maior índice de atendimento aos indicadores propostos não apenas no presente recorte, mas dentre toda a amostra, o programa de integridade da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, com 91,67% de aderência. O segundo programa estadual analisado, qual seja, Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas, obteve uma aderência a 66,67% aos indicadores.

Aqui, o foco da análise vira-se aos resultados referentes aos programas de integridade estabelecidos na esfera municipal de governo. Foram avaliados programas de integridade de 3 órgãos da administração direta municipal, quais sejam: Prefeitura de Aracati/CE; Prefeitura de Belo Horizonte/MG, e; Secretaria do Verde e do Meio Ambiente/SP Capital. Tais avaliações representam um total de 108 aferições – o equivalente a 25% da amostra -, dentre as quais

49,07% representaram aderência total aos indicadores propostos; 3,70% foram classificadas por parcialmente aderentes, e; outros 47,22% restaram como não aderentes às boas práticas de integridade enumeradas.

Cumprir destacar que dentre os órgãos avaliados pertencentes à esfera municipal, nenhum deles ultrapassou a marca de 60% de atendimento aos indicadores postos. Como já dito anteriormente, o programa de integridade recém-implementado na Prefeitura de Aracati/CE obteve o pior índice de aderência não apenas entre os programas municipais, mas dentre todos os avaliados, com apenas 41,67%. Ademais, os programas de integridade da Prefeitura de Belo Horizonte e da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo restaram com aproveitamento de 58,33% cada.

No que tange à análise por diretriz, de imediato percebeu-se os avanços com relação à implementação de políticas de *due diligence* a nível municipal – algo que já havia sido pontuado, mais discretamente, dentre a avaliação dos órgãos da esfera estadual de governo – principalmente se comparado ao recorte da esfera federal. Aqui, observa-se um relevante 83,33% de aderência aos indicadores da diretriz em comento, o que significa uma maior maturidade no tocante aos relacionamentos da administração pública com os terceiros contratados. Ademais, tem-se por recorrente entre as três esferas de governo o alto índice de implementação de boas práticas de ouvidoria (Canais de Denúncia), refletidos nos 91,67% de atendimento neste destaque da pesquisa.

Em números gerais, os programas analisados a nível municipal obtiveram uma adesão média a 52,78% dos indicadores – agrupados os indicadores com total e parcial atendimento -, o que representa a menor média entre as três esferas de governo da federação. Contribuem para o reduzido aproveitamento, para além da contumaz baixa implementação de práticas relacionadas às investigações internas na amostra (16,67%, neste recorte), o não atendimento a indicadores relativos às diretrizes referentes a implementação de políticas de gestão de riscos de integridade (16,67%), suporte da alta administração (41,67%), treinamentos (50,00%) e monitoramento (33,33%).

Detalhados os resultados tendo como parâmetro as diretrizes de *compliance* pontuadas na pesquisa, passa-se agora a evidenciar os resultados por indicador entre as três esferas políticas de governo. Os números percentuais obtidos a partir deste parâmetro serão melhor visualizados a partir do detalhamento por indicador representado na Tabela 6, senão vejamos:

Tabela 6 - Resultados por indicador: comparativo das três esferas de governo

Indicador	Esfera de governo		
	Federal	Estadual	Municipal
1.1	57,14%	100,00%	33,33%
1.2	100,00%	100,00%	100,00%
1.3	100,00%	100,00%	0,00%
1.4	71,43%	50,00%	33,33%
2.1	100,00%	100,00%	33,33%
2.2	100,00%	100,00%	33,33%
2.3	85,71%	100,00%	0,00%
2.4	85,71%	50,00%	0,00%
3.1	100,00%	100,00%	100,00%
3.2	71,43%	100,00%	100,00%
3.3	42,86%	100,00%	66,67%
3.4	57,14%	100,00%	33,33%
4.1	100,00%	50,00%	100,00%
4.2	100,00%	100,00%	100,00%
4.3	57,14%	50,00%	33,33%
4.4	57,14%	50,00%	33,33%
5.1	100,00%	100,00%	66,67%
5.2	100,00%	50,00%	66,67%
5.3	42,86%	100,00%	0,00%
5.4	100,00%	100,00%	66,67%
6.1	100,00%	100,00%	100,00%
6.2	100,00%	100,00%	100,00%
6.3	85,71%	100,00%	66,67%
6.4	71,43%	100,00%	100,00%
7.1	100,00%	100,00%	66,67%
7.2	85,71%	0,00%	0,00%
7.3	28,57%	0,00%	0,00%
7.4	14,29%	0,00%	0,00%
8.1	0,00%	50,00%	66,67%
8.2	0,00%	50,00%	100,00%
8.3	28,57%	50,00%	66,67%
8.4	14,29%	100,00%	100,00%
9.1	100,00%	100,00%	66,67%
9.2	100,00%	100,00%	33,33%
9.3	100,00%	100,00%	0,00%
9.4	100,00%	50,00%	33,33%
Média geral	73,81%	79,17%	52,78%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Considerando os resultados por indicador, observa-se um alto grau de suporte da alta administração no processo de implementação das boas práticas de integridade nos órgãos da esfera federal, visto que em todos a aprovação das políticas de integridade realizadas pelo alto escalão da gestão são aliadas a manifestações periódicas de apoio aos programas. Afere-se também a realização de análise de riscos de integridade a fim de subsidiar a tomada de decisão referente às políticas de integridade entre todos os órgãos federais, além da existência de Comissões de Ética formalizadas em cada um destes. Boas práticas referentes à controles internos, treinamento e comunicação também são encontradas de todos os órgãos federais. Vê-se, ainda, que todos possuem instância interna de correição (corregedoria) instituída, e que

ações de monitoramento e atualização dos programas são realizadas periodicamente.

Em contrapartida, constata-se como praticamente inexistente a implementação de boas práticas de relacionamento com terceiros contratados (*due diligence*), e de execução de protocolos de investigação interna no âmbito dos órgãos avaliados, ainda que todos possuam corregedoria instituída.

A nível estadual, os resultados por indicador revelam um evidente avanço na implementação de boas práticas de integridade no âmbito dos órgãos pesquisados, com exceção às práticas relativas à capacitação dos agentes responsáveis pela condução de investigações internas e da ausência de registros da realização de protocolos de investigação interna. Do mesmo modo, os programas estaduais carecem de revisão aos controles internos e regras específicas de segregação de funções, a fim de não concentrar o poder decisório em uma única unidade.

Entre os programas municipais, observa-se excepcional melhoria no índice de atendimento a indicadores relacionados a práticas de *due diligence*, em especial no que tange à solicitação, por parte do órgão público, que os terceiros contratados declarem expressamente estarem cientes da existência do Código de Ética ou Conduta da organização e, no estabelecimento e divulgação de regras claras e procedimentos no que diz respeito à integridade nas interações público-privadas – ambos com 100%. Expõe novamente, por outro lado, a reiterada deficiência administrativa referente à execução de protocolos de investigação interna, além de um aparente distanciamento entre a execução do programa de integridade e a alta gestão em administrações municipais.

Frisa-se, ainda, a quase inexistente implementação de políticas relacionadas a gestão de riscos a nível municipal. Indicadores referentes à existência de mecanismos de controle que facilitem a identificação e análise dos casos suspeitos de má administração dos recursos públicos, bem como da realização de protocolos de identificação, avaliação e tratamento de riscos, obtiveram nenhuma aderência (0,00%). Por fim, cumpre salientar a menor aderência a boas práticas de Monitoramento dentre as três esferas (33,33%), revelando resistência à constituição de uma instância de integridade independente, autônoma e com prerrogativas de se reportar diretamente às instâncias máximas da organização à nível municipal.

Por último, consolidando a comparação entre as três esferas de governo, percebe-se que os programas da esfera estadual obtiveram a melhor média de aderência aos indicadores (79,17%), resultado impulsionado pelo desempenho do programa de integridade da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Em segundo lugar registra-se a média de 73,81% dos programas inseridos na esfera federal, resultado que reflete o desempenho linear

dos 7 programas federais analisados. Finalmente, os programas municipais aparecem com 52,78% de aderência aos indicadores.

No que diz respeito a primeira diretriz “Suporte da Alta Administração”, percebe-se uma queda de aderência às boas práticas na esfera municipal, com relação as demais esferas de governo. Esse resultado é atribuído, como já pontuado anteriormente, à inexistência de critérios objetivos para escolha dos membros da gestão, manifestações periódicas de apoio ao programa de integridade e participação de treinamentos e capacitações no tema por parte da alta administração a nível municipal.

O mesmo percebe-se, de forma ainda mais acentuada, quando da análise da segunda diretriz, qual seja “Gestão de Riscos de Integridade”. A nível municipal a implementação de boas práticas relacionada a este pilar é praticamente nula. Dentre os três programas municipais avaliados, apenas o programa da Prefeitura de Belo Horizonte/MG menciona a realização de gestão de riscos que contemple expressamente riscos relacionados a corrupção e processos decisórios, ainda que não haja evidências da execução dos protocolos de gestão de fraude na sua estrutura. Os demais nem ao menos preveem a implementação de tais políticas no âmbito de sua administração, restando apenas 16,67% de aderência aos indicadores. Em contrapartida, os programas das esferas federal e estadual resultaram em adesão de 92,86% e 87,50% às boas práticas de gestão de riscos, respectivamente.

No tocante à disponibilização de Códigos de Conduta Ética, os órgãos da esfera estadual despontam com 100% de implementação das boas práticas categorizadas. Os demais apresentam resultados de não atendimento principalmente no que tange a ações de divulgação do código. Já com relação aos controles internos, percebe-se um certo equilíbrio na aderência aos indicadores entre as três esferas de governo, com discreta vantagem para os órgãos federais. Em geral, o indicador que avalia a regulamentação de regras de segregação de funções no âmbito dos órgãos investigados resta como mais negligenciado.

No atinente a boas práticas de Treinamento e Comunicação, tem-se uma acentuada queda de aderência na esfera municipal, a qual obteve uma média de 50% de atendimento aos indicadores, ao passo que as esferas federal e estadual obtiveram 85,71% e 87,50%, respectivamente. A ausência de evidências quanto a capacitação de novos servidores em temas de ética e integridade antes do efetivo início de suas funções é determinante no resultado. A disponibilização de Canais de Denúncia (ouvidorias) – prática amplamente difundida entre os órgãos da administração pública brasileira -, por sua vez, representa a maior média de implementação de boas práticas entre as três esferas de governo.

Importante realce se faz quanto aos resultados dos sétimo e oitavo pilares, referentes,

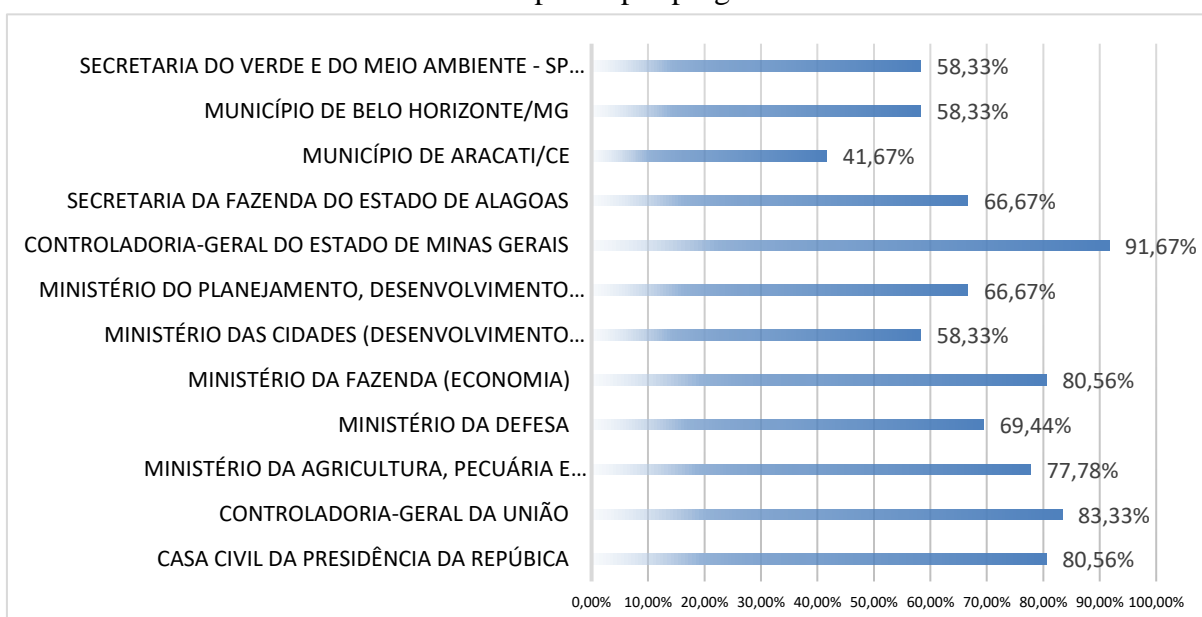
respectivamente, a investigações internas e *due diligence*. O primeiro representa o pior aproveitamento dos indicadores dentre toda a amostra, com apenas 16,67% na esfera municipal, 25,00% na esfera estadual e 57,14% dentre os órgãos federais. Lê-se, de pronto, que as atuações das corregedorias em temas de integridade encontram-se aquém do razoável. De maneira similar encontra-se a implementação de boas práticas de *due diligence*, principalmente na administração federal, que obteve apenas 10,71% de aderência aos indicadores propostos, representando a pior média por diretriz e por esfera considerada o total da amostra. Nas esferas estadual e municipal o aproveitamento sobe para 75,00% e 83,33% respectivamente, atingindo patamares respeitáveis de implementação de boas práticas neste sentido.

Finalmente, no que concerne à diretriz Monitoramento, percebe-se uma queda acentuada de aderência entre as esferas, porquanto atingidos 100% na esfera federal e 33,33% dentre os órgãos municipais, passando pelos 87,50% da esfera estadual. Atribui-se o baixo desempenho da esfera municipal à pouca autonomia e independência reservada às instâncias de integridade.

4.1.3 Resultados por programa avaliado

Passa-se a descrever, por último na presente seção, os resultados pormenorizados de cada programa de integridade avaliado na pesquisa. Preliminarmente, o Gráfico 1 representa visualmente o índice geral de atendimento de cada programa analisado:

Gráfico 1 - Desempenho por programa analisado



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Inicia-se a descrição pelos programas de órgãos federais, seguindo com os estaduais e, por fim, os programas referentes a órgãos municipais. Começando, portanto, a partir da descrição dos resultados da avaliação do programa de integridade da Casa Civil da Presidência da República, percebe-se um alto grau de aderência aos indicadores propostos, refletido na média geral de 80,56% de atendimento - atrás apenas do programa da Controladoria-Geral da União dentre os órgãos da esfera federal, e da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais se considerada toda a amostra. Diretrizes como Gestão de Riscos de Integridade, Código de Conduta, Controles Internos, Treinamento e Comunicação e Monitoramento resultaram com 100% de atendimento aos seus indicadores.

Ainda com relação ao programa da Casa Civil, o único indicador parcialmente satisfeito diz respeito a existência de critérios formalizados para escolha dos membros da alta gestão que incluem elementos de integridade, o que acontece apenas entre os ocupantes de cargos de natureza especial e de DAS 4, 5 e 6 da equipe da Casa Civil¹⁵. Os demais indicadores relativos a diretriz Suporte da Alta Administração restaram satisfeitos.

Quanto aos indicadores considerados não aderentes, estes ficaram concentrados entre as diretrizes Investigações Internas e *Due Diligence*. Embora haja corregedoria interna formalmente instituída, formada por servidores devidamente capacitados para exercer suas funções, não há evidências da participação destes nos eventos promovidos pela instância de integridade, nem registros de execução de ações de investigação interna no âmbito do órgão nos últimos 12 meses. Outrossim, ainda não foram implementadas práticas de *due diligence* na Casa Civil, seja a partir da inclusão de cláusula anticorrupção nos contratos firmados, apresentação do Código de Ética a terceiros contratados, ou verificação da existência de programas de integridade implementados nas empresas com as quais a administração se relaciona. Além desses, ressalta-se a realização de ações de divulgação dos canais de denúncia enquanto boa prática ainda não implementada.

O programa da Controladoria-Geral da União, como já ressaltado anteriormente, obteve o melhor desempenho com relação as boas práticas apresentadas dentre os órgãos da esfera federal, e segundo lugar geral considerando toda a amostra. Diretrizes de Suporte da Alta Administração, Gestão de Riscos, Código de Conduta, Treinamento e Monitoramento restaram totalmente satisfeitas.

Dentre as práticas consideradas parcialmente aderentes, destaca-se o caráter ainda

¹⁵ Quadro "Primeiras ações de integridade" - Programa de Integridade da Casa Civil, p. 45.

programático da estruturação da área própria de auditoria interna, o que se deve à singularidade da CGU de exercer as funções de auditoria interna dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, demandando solução não-convencional para o exercício da função na sua própria estrutura. Para tanto, está em andamento estudo para definição dessa função na CGU, o que demanda também a alteração na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017¹⁶. Ademais, percebe-se que o canal *online* de denúncias não indica expressamente as garantias de proteção oferecidas aos denunciantes, sendo necessária busca no FAQ¹⁷ do órgão para obter informações relacionadas à proteção da identidade.

A exemplo do programa da Casa Civil, até então não foram implementadas práticas de *due diligence* no relacionamento da Controladoria-Geral da União com os terceiros contratados. De mesmo modo, não há evidências da participação da Corregedoria nos eventos promovidos pela instância de integridade, nem registros de execução de ações de investigação interna no âmbito do órgão nos últimos 12 meses, práticas que concentraram os indicadores não satisfeitos no âmbito da CGU.

O próximo programa a ter seu desempenho descrito isoladamente é o programa da integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. O MAPA detém o pioneirismo entre os Ministérios na implementação de um programa de integridade. Seu programa – denominado Agro+ -, ainda responde por programa de *compliance* e representa um marco no setor agropecuário brasileiro, indústria que apresenta importantes desdobramentos no âmbito do comércio internacional¹⁸. Dentre as diretrizes plenamente satisfeitas estão Gestão de Risco, Canais de Denúncia e Monitoramento.

Considerou-se enquanto parcialmente satisfatório ao indicador proposto o fato de que, apesar de haver Código de Conduta formalizado no âmbito do órgão, este é de difícil acesso a qualquer interessado, seja ele empregado ou terceiros interessados, o que por si só representa uma contradição na implementação de boas práticas de *compliance*. Ademais, o documento não menciona a possibilidade de aplicação de sanções para aqueles que cometerem violações éticas ou legais. Quanto aos indicadores não satisfeitos, destaca-se a ausência de regras de segregação de funções a fim de não concentrar o poder decisório, a ausência de capacitação sobre ética e integridade aos novos servidores, e a ausência de registros de execução de protocolos de investigação interna no âmbito do órgão.

Com relação as práticas de *due diligence*, gargalo recorrente entre os órgãos federais,

¹⁶ Plano de Integridade da Controladoria-Geral da União, p. 18.

¹⁷ Disponível em: <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/perguntas-frequentes#r13>

¹⁸ Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/agropecuaria.html>

percebe-se algum avanço no que tange a verificação da existência de programas de integridade implementados nos terceiros contratados e, principalmente, no estabelecimento de regras claras no que diz respeito à integridade nas interações público-privadas a partir da criação do Selo AGRO+ INTEGRIDADE de fomento e premiação às empresas do Agronegócio que adotaram medidas anticorrupção, responsabilidade social e sustentabilidade ambiental¹⁹. No entanto, não há cláusula estabelecendo a obrigatoriedade do cumprimento de normas éticas e a vedação de práticas de fraude e corrupção, incluindo a previsão de aplicação de penalidades e/ou de rescisão contratual em caso de descumprimento (cláusula anticorrupção) nas minutas contratuais ou solicitação para que os terceiros contratados declarem expressamente ciência da existência do Código de Conduta do órgão.

Seguindo com as análises, discute-se a avaliação do programa de integridade do Ministério da Defesa, o qual apresenta uma primeira importante queda no atendimento aos indicadores elencados. A média de 69,44% só é maior, dentre os órgãos da esfera federal, aos resultados do Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Cidades) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atualmente incorporado ao Superministério da Economia). Apenas as diretrizes de Canais de Denúncia e Monitoramento restaram plenamente satisfeitas.

Observa-se, ainda, que 3 indicadores foram classificados enquanto parcialmente atendidos no programa do Ministério da Defesa. O primeiro diz respeito à existência de critérios objetivos formalizados para a escolha dos membros da alta gestão, no tocante a elementos de integridade. Vê-se que no âmbito do Ministério os membros da alta gestão devem tão somente comprometer-se expressamente com a observância do Código de Ética da organização quando de sua nomeação²⁰. No mesmo sentido, não foram adotadas até então estratégias de divulgação ostensiva dos valores e padrões de conduta adotados pela organização, embora previstas para serem executadas até julho de 2019²¹. De mesmo modo, há apenas previsão para 2019 de ações de capacitação para fortalecimento das funções de correição em eventos promovidos pela instância de integridade²².

Quanto aos indicadores não satisfeitos, ressalta-se primeiramente a não existência de mecanismos de Gestão de Riscos que facilitem a identificação e análise dos casos suspeitos de má administração. Além disso, a Administração Central do Ministério da Defesa não dispõe de

¹⁹ Portaria MAPA nº 2.462, de 12 de dezembro de 2017.

²⁰ Plano de Integridade da Administração Central do Ministério da Defesa, p. 18.

²¹ Plano de Integridade da Administração Central do Ministério da Defesa, p. 15.

²² Plano de Integridade da Administração Central do Ministério da Defesa, p. 25.

código de ética próprio, adotando, para os servidores civis, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal²³. Do mesmo modo, o órgão não possui regras internas que materializam o princípio da segregação de funções.

Com relação à diretriz Treinamento, não há evidências de que os novos servidores e empregados recebem necessariamente treinamentos ou capacitações sobre temas de integridade antes do início de suas funções no serviço público. Outrossim, como já evidenciado, também não há registros de participação dos membros da corregedoria em ações de capacitação, nem da execução de ações de investigação no âmbito da organização. Por fim, não foram adotadas, até então, práticas de *due diligence* no relacionamento com os terceiros contratados, como por exemplo a verificação da existência de programas de integridade, a fim de mitigar os riscos de corrupção e fraude contra a administração pública.

Na sequência, passa-se a descrição dos resultados do programa PREVENIR, assim denominado o programa de integridade do Ministério da Fazenda, atualmente incorporado pelo Superministério da Economia.

Com a avaliação do Ministério da Fazenda retorna-se à margem dos 80% de atendimento aos indicadores propostos. Neste caso, indicadores de Gestão de Riscos de Integridade, Treinamento e Comunicação, Canais de Denúncia, Investigações Internas - de forma inédita -, e Monitoramento restaram plenamente satisfeitos. Compete ressaltar o resultado referente a diretriz Investigações Internas, na qual o programa do MF foi o único a atender todos os indicadores dentre toda a amostra. Restou evidenciada a existência de corregedoria instituída no âmbito do órgão, na qual os responsáveis pela aplicação de sanções participam dos eventos promovidos pela instância de integridade e são devidamente capacitados para o exercício de tais funções em específico e, com relação a ações de investigação, ressalta-se o acompanhamento contínuo, sistemático e periódico da evolução patrimonial dos servidores do Ministério da Fazenda²⁴.

Quanto aos indicadores parcialmente atendidos, tem-se que os órgãos e unidades fazendárias poderão considerar as atividades relacionadas ao Prevenir na pontuação de servidores em avaliação de desempenho, licença capacitação, afastamento para pós-graduação, processos seletivos internos e outros, segundo critérios a serem especificados pelos órgãos supervisores das carreiras fazendárias²⁵, mas ainda não há critérios objetivos estabelecidos para escolha dos membros da alta gestão. Outrossim, com relação a práticas de *due diligence*, o

²³ Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.

²⁴ Programa de Integridade do Ministério da Fazenda, p. 9.

²⁵ Programa de Integridade do Ministério da Fazenda, p. 8.

programa tem por objetivo fomentar a implementação de mecanismos de integridade junto a parceiros e partes interessadas do Ministério da Fazenda, porém ainda não verifica a existência prévia de programas de integridade em terceiros contratados.

Por indicadores não atendidos, aponta-se de início a inexistência de Código de Ética e Conduta próprio no âmbito do Ministério da Fazenda até então. Ademais, não há evidências da revisão dos mecanismos de controle interno nos últimos 12 meses, além da ausência de implementação de práticas de *due diligence* até então, corroborando com a tônica dos programas de integridade federais até então.

Dando continuidade a descrição dos resultados por programa, evidencia-se a avaliação do programa do outrora chamado Ministério das Cidades, atualmente denominado Ministério do Desenvolvimento Regional.

Como já apontado anteriormente, o programa do Ministério das Cidades obteve a pior média de aderência aos indicadores entre os órgãos da administração federal, configurando um não atendimento a 15 dos 36 indicadores propostos. Dentre as diretrizes, apenas a relativa ao monitoramento do programa restou com 100% de atendimento. Por parcialmente satisfeito considerou-se o indicador referente a utilização dos resultados da gestão de riscos no processo de tomada de decisão por parte dos gestores do órgão, visto que embora haja a realização de análise de riscos, tem-se como ainda programática a utilização dos resultados no tratamento dos riscos à integridade.

Entre os indicadores não satisfeitos, para além do já recorrente não atendimento a diretrizes de investigações internas de *due diligence* entre os órgãos federais, destaca-se a inexistência de critérios formalizados para escolha dos membros da alta gestão que incluem elementos de integridade, a ausência de menção à possibilidade de aplicação de sanções para aqueles que cometerem violações éticas/legais ou ações de divulgação do Código de Ética e Conduta e, a ausência de capacitação aos novos servidores antes de iniciar suas funções.

Além destes, ressalta-se que o órgão não possui formalizadas regras que estabelecem a segregação de funções, de modo a não concentrar o poder decisório em uma única unidade e, com relação aos canais de denúncia, não há expressamente indicadas as garantias de proteção à identidade dos denunciantes. Também não se encontra registros de realização de ações de divulgação dos canais de denúncia no âmbito interno da organização.

O último entre os programas federais a ser analisado individualmente é o programa de integridade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atualmente compreendido no Superministério da Economia. A exemplo do programa do Ministério das Cidades, o programa do MPDG obteve desempenho plenamente satisfatório apenas no que

concerne à diretriz Monitoramento. Em ambos é possível afirmar a existência de instância de integridade formalmente constituída que promove uma avaliação contínua do Programa de Integridade, permitindo que se verifique sua efetividade, se os riscos estão sendo mitigados conforme planejado, além de possibilitar a identificação de novos riscos e responder tempestivamente através de correções e aperfeiçoamentos ao programa.

Por outro lado, não há evidências da existência de critérios formalizados para escolha dos membros da alta gestão, nem registros da participação dos mesmos em treinamentos sobre o programa de integridade. Além disso, não houve ações de divulgação do Código de Ética e Conduta nos últimos 12 meses. Também não há exigência de capacitação aos novos servidores em temas de integridade antes do efetivo início do exercício de suas funções. Reitera-se, ainda, a ausência de práticas de *due diligence* e execução de protocolos de investigações internas, ainda que haja unidade de correição (corregedoria) formalmente instituída no âmbito do Ministério.

Por agora, procede-se com o detalhamento dos programas implementados na esfera estadual, quais sejam: Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais e Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas.

Inicialmente, cumpre ressaltar que o programa de integridade da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais obteve o maior grau de atendimento aos indicadores dentre toda a amostra, atingindo a média de 91,67% de aderência às boas práticas de integridade. Dentre as nove diretrizes enumeradas nesta pesquisa, apenas no que se refere a boas práticas de investigações internas o programa da CGE/MG apresentou indicadores não atendidos.

Vale salientar, no mesmo sentido, que o programa de integridade da CGE/MG foi o primeiro da amostra a satisfazer – ainda que um deles parcialmente – todos os indicadores propostos relativos a políticas de *due diligence*. No contexto do órgão, tem-se por imprescindível a inserção nos contratos administrativos de cláusulas que “exijam que os terceiros observem as políticas, procedimentos e valores da instituição (compromisso com a ética e à adoção de medidas de integridade – integridade de terceiros), concedendo o direito de fazer auditoria em todos os elementos do contrato e o direito de rescindi-lo caso a contratada pratique atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira e eventuais indenizações em casos de quebra contratual”²⁶. Sugere-se, ainda, a elaboração de cartilha destinada aos fornecedores contendo, dentre outras informações e orientações relevantes, as normas éticas que regem a conduta dos agentes da instituição, as penalidades cabíveis em caso de violação de

²⁶ Plano de Integridade da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, p. 70.

normas éticas e os canais²⁷.

Por indicadores não atendidos, como já adiantado acima, destaca-se apenas os concernentes a execução de ações de investigações internas no âmbito do órgão, visto que, embora instituída corregedoria, não há evidências de que os responsáveis pela aplicação de sanções são devidamente capacitados para exercer essa função em específico, ou que as pessoas que compõem a corregedoria participam dos eventos promovidos pela instância de integridade.

O segundo programa avaliado na esfera estadual foi implementado na Secretaria de Fazenda do Estado de Alagoas, programa este que detém pioneirismo em ações de integridade na administração direta em Estados do Nordeste. Se comparado com o programa implementado na CGE/MG, há uma evidente queda de atendimento aos indicadores por parte do programa da SEFAZ/AL, restando este com uma média de 66,67% de aderência quando agrupados os indicadores totalmente e parcialmente atendidos. Dentre as diretrizes, apenas as referentes a Código de Conduta e Canais de Denúncia obtiveram 100% de atendimento.

O único indicador considerado parcialmente atendido diz respeito à boa prática de verificação da existência de programas de integridade implementados nos terceiros contratados, porquanto a Secretaria de Fazenda do Estado de Alagoas realiza esse procedimento em momento *ex post* ao procedimento licitatório, nos seguintes termos: "Após o processo licitatório, a área de Assessoria Especial de Ética e *Compliance* prestará auxílio a área de Gestão Interna para a avaliação dos terceiros contratados com o objetivo de identificar a existência de possíveis riscos de integridade, relacionados à conduta ética, idoneidade, relacionamento com pessoas politicamente expostas (PEP's), bem como riscos jurídico-fiscais, ligados a situação cadastral do CNPJ da contratada, que possam impactar negativamente à SEFAZ-AL²⁸".

Neste sentido, cumpre salientar que a simples implementação de uma Política de Contratação de Fornecedores, Terceiros e *Due Diligence* no âmbito da SEFAZ já configura uma exceção à regra impressa em toda amostra, ainda que não haja cláusula anticorrupção nas minutas contratuais ou solicitação aos terceiros contratados que declarem expressamente ciência do Código de Ética ou Conduta da organização.

No que tange aos indicadores não atendidos, a priori não há evidências da participação dos membros da alta gestão nos eventos de capacitação realizados pela instância de integridade, além de não haver registros da realização de protocolos de identificação, avaliação e tratamento de riscos no órgão. Outrossim, destaca-se a ausência de área de auditoria interna formalmente estruturada no âmbito da Secretaria de Fazenda, o que compromete o resultado da diretriz

²⁷ Plano de Integridade da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, p. 70.

²⁸ Política de Contratação de Fornecedores, Terceiros e *Due Diligence* - SEFAZ/AL, p. 10

referente aos Controles Internos. Por fim, quanto as ações de investigações internas, não há evidências da participação dos responsáveis pela aplicação de sanções, nos eventos promovidos pela instância de integridade.

Os próximos três últimos programas de integridade analisados neste trabalho estão inseridos na esfera municipal de governo. O primeiro deles, referente ao Município de Aracati/CE, obteve o pior resultado em toda amostra. Inicialmente, destaca-se que apenas a diretriz “Canais de Denúncia” resultou com seus indicadores plenamente atendidos. Em contrapartida, não há evidências de práticas de gestão de riscos, investigações internas ou monitoramento do programa no âmbito da Prefeitura de Aracati.

Além desses, aponta-se que embora haja critérios objetivos para a escolha dos membros da alta administração, não existem registros de manifestações periódicas destes em apoio ao programa de integridade. Do mesmo modo, não se vislumbram ações de divulgação do Código de Conduta do órgão ou foram adotadas estratégias para divulgar ostensivamente e periodicamente os valores e padrões de conduta adotados pela organização nos últimos 12 meses. Também não foram encontradas evidências da participação da instância responsável pelo programa no planejamento, elaboração, aplicação e/ou contratação dos treinamentos e capacitações sobre temas de integridade, além da necessária capacitação dos novos servidores em temas de integridade antes do início efetivo de suas funções.

No entanto, cumpre salientar a implementação de boas práticas de *due diligence* por parte da Prefeitura de Aracati, tais como solicitação para que os terceiros contratados declarem ciência do Código de Ética ou Conduta da organização, verificação da existência de programas de integridade implementados nos terceiros contratados e estabelecimento e divulgação de regras claras e procedimentos no que diz respeito à integridade no relacionamento de agentes públicos e instituições privadas.

Passemos, pois, à análise dos resultados do segundo programa entre os implementados a nível municipal, e penúltimo da amostra, qual seja, o programa de integridade da Prefeitura de Belo Horizonte/MG.

O programa de integridade implementado no contexto da Prefeitura de Belo Horizonte, a exemplo do programa da Prefeitura de Aracati, obteve pleno atendimento apenas aos indicadores referentes a diretriz Canais de Denúncia. Por outro lado, embora a aprovação das principais políticas relacionados ao programa de integridade sejam feitas pelas mais elevadas instâncias decisórias da organização, não há definição de critérios objetivos para escolha dos membros da alta gestão que incluam o não envolvimento em atos de corrupção, nem se vislumbram manifestações periódicas de apoio ao programa de integridade assinadas

diretamente pela alta administração.

Do mesmo modo, apesar da organização implementar uma Política de Gestão de Riscos, não há evidências da utilização de mecanismos de controle que facilitem a identificação e análise dos casos suspeitos de má administração dos recursos públicos ou execução de protocolos de identificação, avaliação e tratamento de riscos. Também não possui regras que estabeleçam a segregação de funções, nem dispõe de planejamento para realização de treinamentos e capacitações relacionadas à promoção da ética e da integridade aos servidores já estabelecidos ou ingressantes no serviço público.

Destaca-se também que, apesar de possuir corregedoria instituída, não há evidências da participação dos responsáveis pela aplicação de sanções nos eventos promovidos pela Instância de Integridade, bem como não há registros de execução de ações de investigações internas no âmbito da Prefeitura de Belo Horizonte. No mais, cumpre destacar que o órgão não possui uma instância interna formalmente constituída responsável exclusivamente pelo programa de integridade. No âmbito de Belo Horizonte, a Controladoria-Geral do Município atua enquanto instância de Integridade do Poder Executivo Municipal.

Ressalta-se, no entanto, a promoção de ações de *due diligence* nos contratos da Prefeitura, o que, aliás, é observado como avanço comum entre os órgãos da esfera municipal. Nas minutas contratuais há cláusula estabelecendo a obrigatoriedade do cumprimento de normas éticas e a vedação de práticas de fraude e corrupção e o órgão solicita que os terceiros contratados declarem expressamente ciência da existência de seu código de ética. Além disso, foram estabelecidas e divulgadas regras claras e procedimentos no que diz respeito à integridade nas interações público-privadas a partir do advento da Política de Transação com Partes Relacionadas do Programa de Integridade da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Finalmente, relatam-se os resultados do último programa avaliado neste trabalho, implementado no âmbito da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da cidade de São Paulo capital. Salienta-se que este programa representa o projeto pioneiro de implementação de programas de integridade na administração direta municipal.

Inicialmente, tem-se como importante destaque o fato de que o programa em análise foi o único que obteve 100% de aproveitamento entre os indicadores referentes a boas práticas de *due diligence* dentre toda a amostra. Além destes, restaram também plenamente satisfeitos os indicadores referentes às boas práticas de controle interno. Por outro lado, não há registro de práticas de Gestão de Riscos ou Investigações Internas no âmbito da Secretaria.

Do mesmo modo, por mais que as aprovações das políticas relacionadas ao programa de integridade sejam feitas pelas mais elevadas instâncias decisórias da administração, não há

critérios formalizados para escolha dos membros da alta gestão, ou registros de manifestações de apoio por parte da alta gestão ao programa de integridade. Ademais, embora disponibilizado Código de Conduta aos empregados, este não menciona a possibilidade de aplicação de sanções para aqueles que cometerem violações éticas ou legais. Com relação aos canais de denúncia, estas só são possíveis a partir do canal disponibilizado pela Controladoria-Geral do Município, a qual não indica expressamente as garantias de proteção oferecidas aos denunciantes.

Por fim, destaca-se que, embora haja instância interna formalmente constituída responsável pela coordenação do programa de integridade, não há evidências de servidores dedicados exclusivamente às atividades relacionadas ao programa dotados de garantias expressas que possibilitam o exercício das suas atribuições com independência e autoridade, como proteção contra punições arbitrárias, mandato, autonomia para solicitar documentos e entrevistar servidores ou empregados de qualquer departamento do órgão.

4.2 Seção II - Discussão dos resultados

Tão logo descritos os resultados gerais e pormenorizados da pesquisa, passa-se agora à discussão dos mesmos, apontando os aspectos sensíveis trazidos à tona após a exploração empírica dos processos de efetivação de programas de integridade na administração pública brasileira.

4.2.1 O desafio do *due diligence* na administração pública

A faceta do programa de *compliance*, cuja expressão em inglês é *due diligence*, significa ‘a devida diligência’, na qual o substantivo tem o sentido de zelo ou dedicação. Há a conotação de ter cuidado no que se faz, de estar bastante atento e alerta, bem como de perseverar até o ponto razoável (MELO, 2019). Quanto mais complexa a natureza da atividade desenvolvida pela organização pública, maior deverá ser a rede de fornecedores, prestadores de serviços e agentes intermediários contratados para representá-la em diferentes situações. Conseqüentemente, aumenta, também, o risco de que algum desses contratados se envolva em situações ilegais ou antiéticas, com potencial para gerar danos à imagem da organização ou até mesmo sua responsabilização por tais atos (CGU, 2015, p. 61).

Pilar fundamental de qualquer programa de integridade, as organizações públicas devem adotar práticas de *due diligence* previamente à contratação, além de medidas visando a supervisão de terceiros contratados, principalmente em situações de elevado perfil de risco à

integridade (como a licitação de obras públicas, por exemplo). Essas medidas devem verificar aspectos financeiros, reputacionais, regulatórios e jurídicos, possibilitando a reunião de informações sobre a empresa que pretende ser contratada, bem como sobre seus representantes, incluindo sócios e administradores, de modo a certificar-se de que não há situações impeditivas à contratação, a fim de determinar o grau de risco do contrato para realizar a supervisão adequada (GIOVANINI, 2014; SERPA, 2016; BARRETO, VIEIRA, 2019).

O decreto federal regulamentador da Lei Anticorrupção brasileira²⁹ previu como critério de aferição da efetividade do programa de integridade a realização de processos de *due diligence*, quando em seu artigo 42 definiu que “o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com [...] diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados” e “verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas”.

A análise das informações decorrentes do processo de *due diligence* devem ser estruturadas de forma que apoie os gestores na tomada de decisão acerca da contratação e na eventual gestão de contratos celebrados. Desse modo, o *due diligence* pode ser um valioso instrumento de defesa dos gestores públicos e, por isso, traz segurança na sua atuação, muito em razão da responsabilização pela denominada omissão imprópria ou ainda pela teoria da cegueira deliberada³⁰ (PIRONTI, 2018). Um gestor que verifica em um processo de *due diligence* pontos sensíveis de atenção deve acompanhar com mais afinco a execução contratual com o fim de verificar possíveis superfaturamentos, inexecuções totais ou parciais do objeto, fraudes nas medições dos contratos, entre outras ilegalidades e irregularidades.

Nesse sentido, para consecução dessa pesquisa foram elencados enquanto indicadores de boas práticas de *due diligence*: (i) se há minutas contratuais cláusula estabelecendo a obrigatoriedade do cumprimento de normas éticas e a vedação de práticas de fraude e corrupção, incluindo a previsão de aplicação de penalidades e/ou de rescisão contratual em caso de descumprimento (cláusula anticorrupção); (ii) se o órgão solicita que os terceiros contratados declarem expressamente estarem cientes da existência do Código de Ética ou Conduta da organização; (iii) se o órgão verifica a existência de programas de integridade implementados nos terceiros contratados, nos termos do Decreto 8.420/15, a fim de mitigar os riscos de corrupção e fraude contra a administração pública, e; (iv) se nos últimos 12 meses foram

²⁹ Decreto 8.420, de 18 de março de 2015.

³⁰ Termo derivado do Direito americano, onde é conhecido por *willful blindness*.

estabelecidas e divulgadas regras claras e procedimentos no que diz respeito à integridade nas interações público-privadas e o relacionamento de agentes públicos com interessados, pessoas e instituições privadas.

Os resultados da análise de dados empíricos revelam um baixo índice de implementação de práticas de *due diligence* na administração direta – apenas 39,58% se entre toda a amostra, e baixíssimos 10,71% se considerada apenas a esfera federal de governo. Vê-se, por exemplo, que nenhum dos órgãos federais analisados incluíram cláusula anticorrupção em suas minutas contratuais ou solicita que os terceiros contratados declarem ciência da existência do Código de Ética ou Conduta da organização em função de seu programa de integridade.

Apenas o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento executa ações de investigação da existência de programas de integridade implementados nos terceiros contratados - nos termos do Decreto 8.420/15 – e divulgou procedimentos no que diz respeito à integridade nas interações público-privadas. Além disso, por meio da Portaria nº 877/18³¹ criou a obrigatoriedade de implementação de programas de integridade para empresas que celebram contratos com o órgão em valores iguais ou superiores a R\$ 5 milhões.

Atribui-se esse inexpressivo resultado à ausência de regulamentação específica a nível federal, visto que de todos parâmetros de um programa de compliance estipulados no Decreto nº 8.420/2015, a *due diligence* de terceiros é a que impacta mais diretamente a burocracia em uma empresa, ou ao caráter ainda facultativo da implementação de programas de integridade para contratação com a Administração federal – uma vez que a Lei Anticorrupção por si só, embora incentive a criação de programas de *compliance* no âmbito das empresas, não prevê sanções às empresas que deixem de implementá-los.

Existem exceções, no entanto, ao caráter facultativo conferido pela Lei Anticorrupção aos programas de integridade. Há um grupo crescente de corporações que se veem obrigadas a implantar programas de integridade para poderem manter ou celebrar contratos com alguns órgãos da administração pública, razão por que se observa um número cada vez maior de entidades públicas que exigem a implementação de programas de compliance em seus fornecedores.

Exemplos disso são o estado do Rio de Janeiro e o Distrito Federal, onde a

³¹ PORTARIA MAPA Nº 877, DE 6 DE JUNHO DE 2018 - Art. 1º. Tornar obrigatório que os editais de licitação e os respectivos contratos, publicados pelas Unidades Gestoras do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em Brasília/DF ou nos Estados, cujo valor estimado seja igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), contenham cláusula específica que fixe o prazo de 9 (nove) meses, a contar da data da assinatura do contrato, para que as empresas prestadoras de serviço comprovem a implementação de Programa de Integridade.

implementação de um programa efetivo de integridade já é prevista em legislação específica como requisito fundamental para a contratação com a administração pública³². Uma maior autonomia regulatória a nível local reverbera nos resultados expressivos de aderência às boas práticas de *due diligence* obtidos pelos órgãos da esfera estadual e municipal da amostra – 75% e 83,33%, respectivamente. A nível estadual, por exemplo, ambos os programas analisados preveem a verificação da existência de programas de integridade implementados nos terceiros contratados, ainda que a SEFAZ/AL realize a verificação apenas em momento *ex post* ao procedimento licitatório.

No mesmo sentido, entre os órgãos municipais apenas a Prefeitura de Aracati/CE ainda não incluiu cláusula anticorrupção em suas minutas contratuais, o que já se observa nos contratos firmados com a Prefeitura de Belo Horizonte e no âmbito da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da cidade de São Paulo. Ademais, somente o programa de integridade da Prefeitura de Belo Horizonte deixou de prever a verificação da existência de programas de integridade implementados nos terceiros contratados, prática já implementada nos demais órgãos municipais investigados. Por fim, cumpre salientar que, dentre os órgãos da esfera municipal, todos solicitam que os terceiros contratados declarem expressamente ciência do Código de Ética ou Conduta da organização e estabeleceram e divulgaram regras claras e procedimentos no que diz respeito à integridade nas interações público-privadas.

Pode-se concluir, de forma assertiva, diante das perspectivas analisadas e do avanço das práticas de prevenção à corrupção em todo o Estado, que a obrigatoriedade de implementação de Programas de *Compliance* em empresas que se relacionam com a administração pública - por meio de iniciativas de replicação das referidas normas aos demais entes federados - é uma tendência a ser replicada pela União, pelos demais Estados e Municípios brasileiros.

4.2.2 A relação entre canais de denúncia e investigações internas

O Controle é uma atividade intrínseca a qualquer organização, seja ela pública ou

³² A Lei nº 7.753, sancionada em outubro de 2017 pelo estado do Rio de Janeiro, e a nº 6.112, sancionada em fevereiro de 2018 pelo governo do Distrito Federal, dispõem sobre a exigência do programa de integridade às empresas que contratam com a administração pública. Para o Rio de Janeiro, a obrigatoriedade se aplica a contratos com valores superiores ao da modalidade de licitação por concorrência (R\$ 1.500.000 para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000 para compras e serviços, mesmo que na forma de pregão eletrônico) e, para o Distrito Federal, a obrigatoriedade se aplica a contratos com valores iguais ou superiores ao da licitação na modalidade tomada de preço (estimados entre R\$ 80.000 e R\$ 650.000 na forma de pregão eletrônico). Ambas as leis preveem sanções monetárias (entre 0,1% e 0,02% por dia, incidentes sobre o valor do contrato) aplicáveis a empresas que não cumprirem a exigência de aplicação do programa de integridade. Elas também ficam impossibilitadas de contratar com a administração pública pelo período de dois anos, no Distrito Federal, ou até que a situação seja regularizada, no Rio de Janeiro.

privada. Controles internos formalmente estruturados e efetivos em suas funções contribuem diretamente para a redução do número de fraudes ou desvios éticos no âmbito de uma organização (GIOVANINI, 2014, 2017; GONSÁLES; ESLAR, 2016; CAVALCANTE, 2017; USSC, 2015). A presente pesquisa revela um alto índice de boas práticas implementadas neste sentido na administração pública direta, atingindo um patamar de 72,92% de aderência aos indicadores se considerada toda a amostra, com aparente equilíbrio entre as três esferas de governo. Dentre os programas investigados, apenas a Secretaria de Fazenda do Estado de Alagoas não possui, até então, uma área de auditoria interna estruturada, com competências claramente definidas, e que se reporte apenas à instância máxima de governança da organização.

No entanto, apenas isso não é suficiente, uma vez que os agentes mal-intencionados sempre acabam encontrando uma maneira de burlar as regras postas, motivo pelo qual os programas de integridade efetivos enfatizarem a participação das pessoas - sejam estas internas ou externas à organização - na identificação dos casos suspeitos de irregularidades, a partir da disponibilização de canais de denúncia (também chamados de “ouvidorias” no setor público) ao público em geral.

Veríssimo (2017) e Gonsales & Eslar (2016) apontam que constituir e publicar um sistema – que deve incluir mecanismos que permitam anonimato e confidencialidade –, por meio do qual os empregados e agentes da organização possam reportar ou buscar orientação sobre potenciais ou reais condutas antiéticas ou ilícitas sem medo de sofrer retaliação, é um dos pressupostos de efetividade dos programas de integridade, visto que representam uma oportunidade de detecção e resolução antecipada de problemas.

Os canais de denúncia – enquanto diretriz de um sistema de integridade efetivo - consistem na principal fonte de identificação de fraudes ou desvios na administração pública, e sua disponibilização está presente enquanto boa prática em todos os órgãos que compõem a amostra, totalizando um índice de 91,67% de aderência aos indicadores propostos. Nesse contexto, aferiu-se que todos os órgãos investigados prestam tratamento adequado a todo tipo de manifestação - seja denúncia, reclamação, elogio ou sugestão - e indica expressamente que os canais podem ser utilizados para realização de denúncias relacionadas à corrupção e demais irregularidades. Quanto à indicação expressa das garantias de proteção à identidade oferecidas aos denunciantes, apenas dois entre os doze órgãos que compõem a amostra ainda não possibilitam a denúncia anônima.

Entretanto, por mais consistentes e adequadas que sejam as medidas preventivas de integridade implantadas por uma organização, não é possível eliminar completamente a ocorrência de irregularidades, ainda que praticadas de forma isolada por um colaborador

eventual ou representante em desacordo com as regras, princípios e orientações diretas da organização (GIOVANINI, 2014; SERPA, 2016). Situações de desvios de conduta, atitudes antiéticas e não íntegras, ou qualquer outra transgressão ou violação de normas internas ou externas, representam um risco à administração pública e/ou aos agentes que exercem suas funções no âmbito da organização. Por isso, uma vez detectados eventuais desvios, tais situações devem ser levadas às consequências adequadas, com tratamento e análise pormenorizada da denúncia, e, conforme seja, investigações e medidas disciplinares coerentes, independentemente do agente ou nível hierárquico dos envolvidos.

Isto posto, aliado a um estruturado e acessível sistema de recebimento de denúncias, faz-se necessário o estabelecimento de processos que permitam investigações internas para atender prontamente às denúncias de comportamentos ilícitos ou antiéticos (GIOVANINI, 2014). Tais processos devem garantir que os fatos sejam verificados, responsabilidades identificadas e, caso necessário, definir as sanções e ações corretivas mais apropriadas e consistentes a serem aplicadas. Ademais, a resposta satisfatória ao eventual ilícito praticado demonstra o compromisso da organização em fazer o correto e sancionar aqueles que não compartilham dos mesmos compromissos éticos e legais.

Na administração pública em geral, a designada Corregedoria atua no exercício de tais atividades correcionais, utilizando-se de instrumentos como a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral, o processo administrativo disciplinar – PAD, o processo administrativo de responsabilização – PAR e demais previstos na legislação vigente.

Dito isto, cumpre trazer à discussão os resultados referentes às boas práticas de investigações internas obtidos na presente pesquisa: apenas 41,76% de índice de atendimento aos indicadores nesta diretriz. Apesar de todos os órgãos investigados possuírem unidade de correição (corregedoria) instituída como parte de seu programa de integridade – com exceção da Prefeitura de Aracati/CE, até então -, apenas o Ministério da Fazenda ocupou-se em registrar e divulgar relatórios de execução de ações de investigações internas no último exercício. Ademais, dentre toda a amostra, além do Ministério da Fazenda, apenas o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento determina que os agentes que compõem a corregedoria participem dos eventos promovidos pela Instância de Integridade.

Revela-se, portanto, um evidente desequilíbrio na relação entre disponibilização de canais de denúncia e execução de protocolos de investigações internas, o que por si só representa grave falha no planejamento de integridade dos órgãos investigados, visto que os processos de investigação de denúncias contribuem diretamente na identificação de

necessidades de melhoria das operações internas – entre eles o devido aprimoramento do programa de integridade - a fim de evitar a reincidência das falhas.

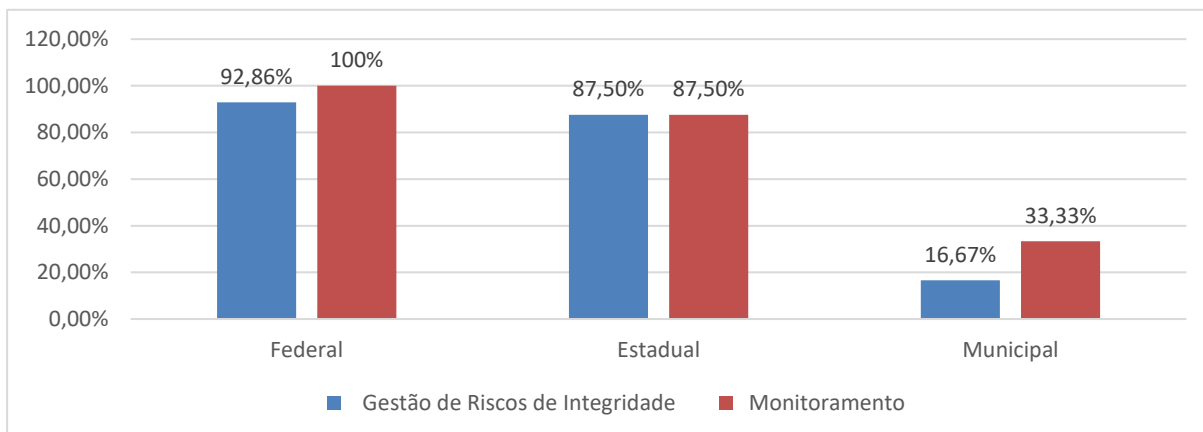
O uso de ferramentas de investigação adequadas para o tratamento de situações de não conformidade, instrumentalizadas por uma Corregedoria atuante e capacitada em temas de integridade, deve garantir a uniformidade de ação em todos os casos denunciados e assegurar a execução de todos os passos da perquirição na sequência devida. Aliás, busca-se corrigir o problema e evitar sua repetição futura, cumprindo importante função no planejamento do programa de integridade (GIOVANINI, 2016). Por outro lado, em não se levando adiante a persecução das denúncias recebidas e a consequente punição aos envolvidos, compromete-se o sucesso e a credibilidade do programa.

4.2.3 Análise crítica da gestão de integridade nos Municípios

Conforme descrito na seção anterior (vide Tabela 6, p. 53), os programas da esfera estadual obtiveram a melhor média de aderência aos indicadores entre as três esferas de governo, com 79,17%, seguidos de 73,81% dos programas inseridos na esfera federal e, por último, aparecem os programas municipais com apenas 52,78% de média de atendimento aos indicadores propostos. Neste cenário, fazem-se necessários alguns apontamentos acerca da gestão de integridade nos órgãos da esfera municipal, em especial se comparadas algumas diretrizes com as demais esferas de governo contempladas nesta pesquisa.

A priori, e agora tomando como base a Tabela 5 (fls. 50), percebe-se que o baixo índice geral de atendimento aos indicadores no recorte municipal dá-se objetivamente pela ausência de implementação de boas práticas de gestão de riscos de integridade (16,67%), investigações internas (16,67%) e monitoramento (33,33%). À exceção da diretriz “investigações internas” – que contou com pouca adesão dentre toda a amostra -, os dados referentes à gestão de riscos de integridade e monitoramento apresentam resultados fora da curva média da análise que merecem ser discutidos no presente tópico em específico. Vejamos, de início, a representação destes dados em comparação com as esferas federal e estadual de governo:

Gráfico 2 - Comparação entre as esferas de governo: Gestão de Riscos de Integridade e Monitoramento



Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

Embora não seja possível a generalização, tendo em vista as limitações da amostra utilizada, vê-se claramente um desequilíbrio na assunção de práticas de gestão de risco de integridade e monitoramento dos programas implementados em órgãos municipais, fenômeno que passa-se a discutir adiante.

A integridade pública é o resultado do arranjo institucional que visa fazer com que a administração pública não se desvie de seu objetivo precípua: promover o interesse público em conformidade com os princípios éticos e as normas legais (CGU, 2015). Uma gestão da integridade pública bem estruturada favorece o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisões que passa a ser orientado em função de critérios técnicos, e não com base em interesses pessoais, corporativos ou político-clientelistas, o que contribui para aumentar a qualidade na prestação dos serviços públicos (CGU, 2015, 2015a, 2017; COELHO, 2016; MELO 2019).

Nesse contexto de promoção da integridade, a gestão de riscos é o conjunto de procedimentos por meio dos quais a gestão identifica, analisa, avalia, trata e monitora os riscos que podem afetar negativamente o atingimento dos objetivos organizacionais (BARRETO, VIEIRA, 2019; OCDE, 2016; USSC, 2015). É um instrumento que contribui para melhorar o desempenho por meio da identificação de oportunidades e a redução da probabilidade e/ou impacto das perdas, além de apoiar os esforços de garantia da conformidade dos agentes aos princípios éticos e às normas legais.

Para toda e qualquer instituição pública a análise de riscos de integridade representa um esforço de autoconhecimento para diagnosticar suas vulnerabilidades e definir o que precisa ser feito para fortalecer sua gestão. Nesse processo de autoconhecimento, implementado a partir do mapeamento das atividades, processos e procedimentos, permite não somente identificar,

avaliar, administrar e controlar eventos e situações que possam impactar negativamente os resultados pretendidos, mas também as oportunidades que podem ser aproveitadas para apoiar a organização no alcance de seus objetivos (CGU, 2015, 2017; GRECO FILHO; RASSI, 2015, IFAC, 2011).

Com efeito, não é inapropriado dizer que a implementação de um programa de integridade tem início a partir do processo de autoconhecimento já destacado – que deve contar com o apoio da alta gestão. As medidas de proteção devem ser pensadas e implementadas de acordo com os riscos específicos de cada órgão ou entidade. O gestor deve conhecer seu órgão, seus processos, seus servidores, os *stakeholders* afetados pela sua tomada de decisão e o contexto em que está inserido (CGU, 2015).

Isto posto, a ausência de práticas de gestão de riscos nos programas de integridade da esfera municipal revelada nesta pesquisa deixa transparecer de imediato uma fragilidade estrutural que por si só compromete a efetividade da medida anticorrupção. Ao contrário dos programas implementados em órgãos estaduais e federais, em nenhum dos programas municipais avaliados foram encontradas evidências ou registros da execução de protocolos de identificação, avaliação e tratamento de riscos de integridade. Desse modo, pode-se afirmar que não há avaliação periódica dos riscos de conformidade, fato que compromete a adoção de medidas apropriadas para aperfeiçoar o desenho e a implementação de sua gestão de riscos de integridade.

Em adição, vale ressaltar a também atípica - dentre a amostra - baixa aderência aos indicadores referentes à diretriz “monitoramento” na esfera municipal. Aliás, é inquestionável a relação entre as diretrizes em comento. Explica-se: o apoio de uma equipe especializada, autônoma e independente quando da identificação de um risco de integridade manifesta legitimidade e coerência ao conjunto de medidas que compõem a gestão da integridade do órgão público. Uma vez considerados em conjunto, de forma coordenada, tais elementos de integridade alcançam sua máxima efetividade. (CGE/MG, 2018; CGU, 2015).

Nesse sentido, o comprometimento da alta administração com a integridade pública deve ser evidenciado por meio da identificação e constituição formal de um setor, instância interna ou pessoa responsável pela gestão da integridade, composta de servidores dedicados exclusivamente às atividades relacionadas ao programa, dotados de garantias expressas e lugar de destaque que possibilitem o exercício das suas atribuições com autonomia, independência e autoridade para reportar-se diretamente ao dirigente máximo da organização (USSC, 2015).

Os índices de atendimento de apenas 33,33% na diretriz “monitoramento”, aliado a 41,67% da diretriz “suporte da alta administração” entre os programas municipais transparecem

importante desafio a ser superado na gestão de integridade da administração direta municipal. O programa de integridade implementado no âmbito da prefeitura de Aracati/CE, por exemplo, não dispõe de registros da realização de uma análise de riscos ou sequer da constituição de instância responsável pelo monitoramento da execução do programa.

Melo (2019) sugere que a ausência de uma determinação clara e transparente da gestão da integridade na estrutura do órgão público compromete, em última instância, os diversos instrumentos e atores que a compõem. Ademais, perde-se na capacidade de acúmulo de experiência, pois as avaliações, análises e melhores práticas deixam de estar reunidas em um ponto de contato específico. Por outro lado, a institucionalização do tema possui um relevante valor simbólico, ao passo que sinaliza a todos os que compõem a administração que a integridade é tratada como assunto de alta importância dentro da organização (CGU, 2015a).

Por fim, salienta-se que a tríade suporte da alta administração, gestão de riscos de integridade e monitoramento obtiveram os maiores resultados de atendimento aos indicadores aferidos entre os órgãos das esferas federal e estadual de governo, com 82,14% e 87,50%; 92,86 e 87,50%, e; 100% e 87,50%, respectivamente. Tais evidências reforçam a tese de que a implementação de um programa de integridade efetivo atravessa preliminarmente e necessariamente estas diretrizes, lição pelo visto já assimilada no campo das administrações federais e estaduais de governo.

4.2.4 O que de fato representa inovação em se tratando de integridade pública?

Embora o conceito de gestão da integridade possa soar como algo novo na administração pública brasileira, alguns dos elementos que o constituem já são aplicados há algum tempo no âmbito do governo, seja ele federal, estadual ou municipal. Códigos de ética e de conduta, ferramentas de controle interno, canais de denúncia (ouvidorias), ações de transparência e correição, gestão de pessoas, planejamento orçamentário, gestão financeira, tecnologia da informação, normas de licitação e gestão documental são instrumentos de prevenção da corrupção há muito normatizados e implementados pelos vários órgãos da administração pública.

Não chega a surpreender, com efeito, os altos índices de adesão da amostra às diretrizes “código de conduta e ética” (75,00%), “controles internos” (72,92%) e “canais de denúncia” (91,67%). Todos os órgãos que compõem a amostra, por exemplo, possuem uma Comissão de Ética formalmente instituída. Igualmente, com exceção dos Ministérios da Defesa e da Fazenda, todos dispõem de Código de Ética e Conduta, ou documento equivalente, de fácil acesso aos

empregados, contendo comandos simples e diretos, e devidamente aprovado pela alta gestão. A mesma recorrência se observa na estruturação de auditorias internas e disponibilização de canais para realização de denúncias.

No entanto, conforme apontado pela CGU (2015), a definição de uma identidade própria para a gestão da integridade representa uma iniciativa útil para inseri-la na agenda do órgão público, tornando o problema que se pretende enfrentar e as soluções propostas para combatê-lo visíveis para os tomadores de decisão, os servidores e o público em geral. A gestão centralizada da integridade pública também permite que os vários instrumentos de gestão e controle a ela relacionados passem a ser vistos em conjunto, permitindo abordagem e utilização sistêmicas. Como já apontado anteriormente, esses instrumentos, por serem interdependentes, somente alcançam sua máxima efetividade se utilizados de forma coordenada (CGU, 2015a, 2017).

Em um contexto de modernização da gestão pública, que envolve a adoção de estratégias eficazes de relacionamento e colaboração entre os três setores estatais – público, privado e social – na consecução da resolução dos problemas públicos, a absorção de boas práticas de governança corporativa representa uma série de iniciativas articuladas para agregar valor às agências públicas, aliando desempenho satisfatório a exigências de conformidade (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; LAPSLEY, 2009; MELO, 2019). Aos poucos a administração pública brasileira transita da era da informação privilegiada à era da reputação organizacional³³, e os múltiplos avanços recentes na implementação de pressupostos típicos de *compliance* (por aqui chamados de integridade), baseados nos padrões e boas práticas internacionais, reiteram este movimento.

Neste sentido, destacam-se as práticas de *due diligence*, gestão de riscos específicos de integridade e a identificação de uma instância responsável pela coordenação das ações de conformidade no âmbito das organizações públicas enquanto medidas de gestão inovadoras na administração pública brasileira.

A primeira, consistente na promoção de diligências prévias para análise reputacional e aferição técnica em terceiros contratados, representa uma verdadeira revolução no *modus operandi* das contratações públicas. Introduzida no contexto normativo global a partir da edição da Lei Anticorrupção americana (*FCPA*) e depois reproduzida e consolidada pelo *bribery act* britânico, *United States Sentencing Commission* e normas ISO 19600:2014 e 31000, o *due diligence* tem em seu caráter bilateral de exigência de implementação de programas de

³³ Disponível em: <<https://jbpreshouse.com/a-era-da-informacao-esta-passando-estamos-entrando-na-era-da-reputacao/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

compliance a chave para uma moralização em rede do relacionamento público-privado. Uma vez sendo obrigatória a assunção de padrões de conformidade entre os parceiros comerciais para a realização do ajuste público, o efeito cascata de integridade que se impõe entre toda a rede de fornecedores e na própria Administração é formidável.

Entretanto, conforme se extrai dos resultados da presente pesquisa, a implementação de práticas de *due diligence* ainda é incipiente, especialmente na esfera federal de governo (10,71%). Atribui-se esse resultado ao altíssimo impacto regulatório da matéria a nível federal, que representaria um verdadeiro choque na realidade organizacional das empresas nacionais. Não obstante, iniciativas regulatórias a nível regional e local neste sentido já vem sendo gradualmente implementadas, como é o caso das Lei distrital 6.112/2018, Lei fluminense 7.753/2017 e Lei capixaba nº 10.793, de dezembro de 2017, reiteradas pelos índices de aderência das esferas estadual (75,00%) e municipal (83,33%) da amostra.

A efetivação de práticas de gestão de risco no setor público, por si só, representa um grande avanço para melhoria de desempenho da administração pública, a partir da identificação, análise, avaliação e tratamento das vulnerabilidades da gestão (BARRETO; VIEIRA, 2019; CGU, 2017). Sua aplicação à gestão da integridade corrobora com a consolidação desta inovadora metodologia gerencial de mitigação dos potenciais eventos lesivos ao desempenho das organizações públicas.

Por fim, como já apontado anteriormente, segundo a CGU (2015, 2015a, 2017, 2018) a estruturação de uma instância autônoma e independente de integridade possibilita a identificação do programa a nível institucional e consolida os esforços de integridade que vem sendo realizados na administração pública. Para mais, permite a realização planejamento, elaboração, aplicação e/ou contratação de treinamentos e capacitações relacionadas à promoção da ética e integridade no âmbito interno da organização, prática essencial que configura diretriz com média geral de 85,71% de atendimento aos indicadores ora propostos. O debate franco sobre questões de integridade aumenta as chances de que os funcionários, ao se depararem com situações e problemas semelhantes no futuro, tomem as melhores decisões.

Portanto, tem-se que para além das práticas anticorrupção já anteriormente aplicadas no contexto da administração pública brasileira, a gestão da integridade pública traz consigo uma série de importantes inovações administrativas e gerenciais a serem absorvidas pelas organizações, representando uma série avanços já consolidados na agenda de prioridades governamental entre todas as esferas políticas do Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os impactos da corrupção no Brasil ultrapassaram o âmbito corporativo e atingiram todo um segmento econômico que dependiam diretamente das atividades industriais, aprofundando a grave crise econômica e o desemprego, além de destruir a reputação de grandes empresas nacionais. Como forma de enfrentar adequadamente o problema tem-se o advento da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13) e do Decreto 8.420/2015 que a regulamenta, as empresas privadas fossem obrigadas a criar e aprimorar setores de compliance para mitigar riscos éticos e reputacionais. Empresas como Odebrecht e JBS investiram massivamente em programas de integridade para recuperar sua credibilidade frente ao mercado e a opinião pública³⁴. A impressão é que, caso houvesse um comprometimento preventivo com a conformidade dos negócios, muitos dos prejuízos materiais e reputacionais poderiam ter sido evitados.

Nesse contexto, e compreendendo que os esforços de prevenção a práticas oportunistas devem partir também do setor público – que coordena e regula as relações institucionais -, o presente trabalho abordou como tema o processo de implementação de programas de integridade na administração pública brasileira e seu alinhamento com as melhores práticas de *compliance*. Boa prática de governança corporativa já consolidada no setor privado, o *compliance* consiste no conjunto de ferramentas de promoção da conduta ética e padrões de conformidade para com os regulamentos internos e externos pertinentes à organização. Buscou-se aqui compreender o movimento de absorção dessas práticas nas organizações do setor público, a partir da onda de modernização da Administração promovida pelos fundamentos de conformidade da Nova Governança Pública consolidados no Decreto 9.203/2017, também conhecido por Decreto da Governança Pública.

A discussão do tema de desenho, aplicação e efetividade de programas de integridade (*compliance*) está dentro do potencial escopo de políticas públicas, uma vez que a consolidação de práticas de conformidade no relacionamento entre os setores estatais possui um relevante caráter de moralização e prevenção à corrupção institucional. Como destacado acima, certas empresas e organizações públicas ou sociais podem afetar significativamente estratos da sociedade ou segmentos da atividade econômica – ao mesmo tempo que estes estratos ou segmentos são amplos ou se destacam de alguma outra maneira no país ou na região.

O trabalho colabora com o preenchimento de importantes lacunas no tema, considerada sua incipiência na gestão pública brasileira. Como ponto de partida, foram identificadas as

³⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/para- virar-a-pagina-empresas-da-lava-jato-investem-em-planos-anticorrupcao.ghtml>

principais diretrizes do programa de integridade pública. Em seguida, por meio de pesquisa de caráter exploratório, foram identificados 12 programas de integridade em implementação avançada na administração pública direta brasileira, com representantes entre as três esferas políticas de governo. Composta a amostra, esta foi confrontada com um conjunto de 36 (trinta e seis) indicadores construídos a partir das melhores práticas de *compliance* selecionadas entre uma série de organismos inseridos no regime internacional anticorrupção.

Os resultados demonstram um alinhamento de 69,44% aos indicadores de boas práticas de *compliance*. Dentre esses, destaca-se a alta percepção de boas práticas relacionadas a canais de denúncia (ouvidorias) implementados nos órgãos investigados, iniciativa já amplamente difundida na administração pública brasileira, com atendimento de 91,67% dos indicadores propostos. Por outro lado, as diretrizes referentes a práticas de investigações internas (atuação de corregedorias) e *due diligence*, com 41,67% e 39,58% respectivamente, apresentaram baixo grau de implementação de boas práticas.

Quanto aos programas avaliados, a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais obteve o mais alto índice de atendimento, chegando a 91,67%. Em contrapartida, os esforços da Prefeitura do Município de Aracati/CE avançaram em apenas 41,67% das práticas sugeridas. Entre as três esferas de governo, os programas estaduais atingiram 79,17% de atendimento aos indicadores – resultado alavancado pelo já destacado desempenho da CGE/MG -, seguidos dos 73,81% da esfera federal e 52,78% no recorte municipal. .

Os resultados da pesquisa evidenciam ainda um alto nível de aderência à adoção de práticas anticorrupção já consolidadas na administração pública – dentre elas a disponibilização de canais de denúncia e formalização de comissões de ética e códigos de conduta - em detrimento da implementação de práticas inovadoras de integridade no primeiro setor, tais como *due diligence* (diligências técnicas e reputacionais prévias à contratação de terceiros). Revela-se, ainda, um considerável desequilíbrio na relação entre disponibilização de canais de denúncia e execução de protocolos de investigações internas, fato que compromete gravemente a estratégia de integridade dos órgãos, uma vez que os processos de investigação de denúncias contribuem diretamente no aprimoramento do programa de integridade, além de evitar a reincidência das eventuais falhas.

Tem-se que para além das práticas anticorrupção já anteriormente aplicadas no contexto da administração pública brasileira, a gestão da integridade pública traz consigo uma série de importantes inovações administrativas e gerenciais a serem absorvidas pelas organizações, representando uma série avanços já consolidados na agenda de prioridades governamental entre todas as esferas políticas do Estado.

Sem embargo das limitações da pesquisa, relacionando o processo de implementação de programas de integridade às melhores práticas de *compliance* o estudo contribui academicamente para a compreensão dos fundamentos de conformidade da gestão pública moderna e o desenvolvimento do tema, ao mesmo tempo que oferece um instrumento que consolida diretrizes de implementação que podem auxiliar os gestores na tomada de decisão para alocar recursos e desenvolver estratégias de gestão da integridade. A tabela de indicadores (Quadro 4, p. 41-44) tem ainda potencial de ser publicizado e replicado em pesquisas futuras sobre o tema.

Por fim, apesar de ser possível encontrar outros esforços de implementação de programas de integridade na administração pública direta brasileira em geral, estes não puderam ser utilizados na pesquisa por conta do ainda reduzido número de dados disponíveis para análise, uma vez que, em sua maioria, estes programas encontram-se em estágio inicial de desenvolvimento. Destaca-se, portanto, a possibilidade de estudos futuros com a aplicação da tabela de indicadores desenvolvida neste trabalho em diferentes bases de dados.

REFERÊNCIAS

ALLIANCE FOR INTEGRITY. **Compliance Handbook**. 2015. Disponível em: <xxx>. Acesso em: 11 ago. 2018.

AUSTIN RATING. **Manual de Controles Internos e Compliance**. 2013. Disponível em: <<http://www.austin.com.br/Assuntos-Regulatorios/Documentos/Manual-de-Compliance.html>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BAKER, Kent, ANDERSON, Ronald. **Corporate Governance: A Synthesis of Theory, Research, and Practice**. New Jersey: Wiley, 2010.

BAO, Guoxian; WANG, Xuejun; LARESEN, Gary; MORGAN, Douglas. Beyond New Public Governance: A Value-based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. **Administration & Society**, v. 45, n. 4, p. 443-467, 2012.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. **Governança, Gestão de Riscos e Integridade**. Brasília: ENAP, 2019.

BERLE, Adolph; MEANS, Gardiner. **The modern corporation and private property**. New York: The Macmillan Company, 1932.

BEVIR, Mark. **Governance: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BEVIR, Mark. **Governance: politics and power**. In: ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. [19-?]. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/governance>>. Acesso em: 5 out. 2018.

BOK, Derek. **The Trouble with Government**. Boston: Harvard University Press, 2001.

BOX, Richard. Running government like a business: implications for public administration theory and practice. **American Review of Public Administration**, v. 29, n. 1, p. 19-43, 1999.

BRASIL. Decreto n.º. 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm> Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em 20 out. 2018.

_____. Lei 12.529 de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Lei 12.683 de 9 de julho de 2012. Altera a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Lei 12.813 de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Lei 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Lei 9.613 de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm>. Acesso em: 31 out. 2018.

CADBURY COMMITTEE. **The Report of the Committee on Financial Aspects of Corporate Governance**. London: Cadbury Committee, 1992.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia Programas de Compliance**. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2018.

CAVALCANTE, Rafael Jardim. O controle externo da Lei Anticorrupção. In: MUNHÓS, Jorge; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. (Orgs.). **Lei anticorrupção e temas de compliance**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016. p. 407-442.

CGU. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União / Instituto ETHOS. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Brasília: CGU, jun. 2009.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública**. Brasília: CGU, 2015.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia de Implementação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais**. Brasília: CGU, 2015a.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade**. Brasília: CGU, 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR**. Brasília: CGU, 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos**. Brasília: CGU, 2018a.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Plano de Integridade da CGU**. Brasília: CGU, 2018b.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. *Compliance* na administração pública: uma necessidade para o Brasil. **RDFG – Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 1, p. 75-95, julho-dezembro 2016.

COLLIN, Peter. **COMPLIANCE**. In: Dictionary of law. 3rd ed. London: 2000.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **Enterprise Risk Management – Integrated Framework**. COSO, 2013.

DELEON, Linda; DENHARDT, Robert B. The Political Theory of Reinvention. **Public Administration Review**, v. 60, n. 2, p. 89–97, 2000.

DEMMKE, Christoph; MOILANEN, Timo. The Pursuit of Public Service Ethics – Promises, Developments and Prospects. In Guy Peters, Jon Pierre (org.). **The SAGE Handbook of Public Administration**. London: SAGE, 2003.

DENHARDT, Robert; DENHARDT, Janet. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

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

DONAHUE, John; ZECKHAUSER, Richard. **Collaborative governance**: private roles for public goals. Princeton: Princeton University Press, 2011.

EMPIRICA INVESTIMENTOS. **Manual de Controles Internos e Compliance**. v. 2. Empírica: 2016.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 10.793 de 22 de dezembro de 2017 do Espírito Santo. Institui o Código de Conduta e Integridade a ser observado pelos fornecedores de bens e prestadores de serviços ao Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial [da] do Espírito Santo**, Vitória, ES. Disponível em: <<https://secont.es.gov.br/Media/secont/Legisla%C3%A7%C3%B5es/Lei%2010.793%20de%2021%20de%20dezembro%20de%202017.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018.

FEBRABAN. Federação Brasileira de Bancos. **Guia: Boas práticas de compliance**. Edição revista e atualizada, 2018.

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

FUKUYAMA, Francis. **What is Governance?** CGD Working Paper. 314. Whashington: Center For Global Development, 2013.

GERRING, John. **Case study research: Principles and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. 1ª Edição. São Paulo. 2014.

GIOVANINI, Wagner. Programas de compliance e anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: MUNHÓS, Jorge; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. (Orgs.). **Lei anticorrupção e temas de compliance**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016. p. 457-474.

GONSALES, Alessandra; ESLAR, Karine Dias. Como avaliar a efetividade de um programa de compliance. In: MUNHÓS, Jorge; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. (Orgs.). **Lei anticorrupção e temas de compliance**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016. p. 493-508.

GOODNOW, Frank J. **Politics and administration: a study in government**. New York, The Macmillan company, 1900.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

HEAD, Brian. Wicked problems in public policy. **Public Policy**, v. 3, n. 2, p. 101-108, 2008.

HEWITT DE ALCANTARA, Cynthia. Uses and abuses of the concept of governance. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 105-113, 1998.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.

HOOD, Christopher. **The art of the state – Culture, rhetoric, and public management**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

HYDEN, Goran; COURT, Julius; MEASE, Kenneth. **Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E ÉTICA EMPRESARIA - IBDEE. **Código de Compliance Corporativo: Guia de melhores práticas de compliance no âmbito empresarial**. 2017. Disponível em: Acesso em: 3 set. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5 ed. IBGC, 2015.

_____. **Métrica de governança corporativa**. IBGC, 2018.

IFAC – International Federation of Accounts. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. International Public Sector Study. Study 13. New York: IFAC, 2001.

ISO. International Organization for Standardization. **ISO 19600:2014 - Compliance management systems — Guidelines**. Genève: ISO, 2014.

_____. **ISO 31000:2009 – Risk assessment systems — Guidelines**. Genève: ISO, 2019.

JENSEN, Michael. Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function. **Business Ethics Quarterly**. v.12, n. 2, pp. 235-256, 2002.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, n. 3, p. 305-360, 1976.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Governance matters – from measurement to action. **Finance and Development**, v. 37, n. 2, jun. 2000.

KETTLE, Donald. **The global public management revolution**. Washington: Brookings Institution Books, 2005.

KLEIN, Benjamin. Contracting costs and residual profits: the separation of ownership and control. **Journal of Law & Economics**, v. 26, n. 2, pp. 301-326. 1985.

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

LAPSLEY, Irvine. New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? **ABACUS**, v. 45, n. 1, p. 1-21, 2009.

MAESSCHALCK, Jeroen. Approaches to Ethics Management in the Public Sector: A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum. **Public Integrity**, Washington D.C., v. 7, n. 1, p. 20-41, winter 2004-5.

LEC COMPLIANCE. **Os pilares do programa de compliance**. LEC: E-book, 2017. Disponível em: <xxx>. Acesso em 23 jun. 2018.

_____. **Compliance Risk Assessment em 8 passos**. LEC: E-book, 2018. Disponível em: <xxx>. Acesso em 23 jun. 2018.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, v. 130, 2015, p. 42-53.

MATIAS, PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2010.

MELO, Valdir. **Programas de conformidade e a busca de integridade em organizações**. Brasília, DF: IPEA, 2019. 46p. (Texto para discussão, n. 2475).

NARDES, João Augusto; ALTOUNIAN, Cláudio; VIEIRA, Luis Afonso. **Governança Pública: O Desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NEDERLANDS. Ministry of Finance. Government Governance. Corporate governance in the public sector, why and how? **9th FEE Public Sector Conference**. The Hague: Ministry of Finance, 2000.

NIETO MARTÍN, Adán. **La privatización de la lucha contra la corrupción**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

NORRIS, Pippa. **Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

OCED. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. **Leciones aprendidas**. In: ARGENTINA. **Projeto de Modernización del Estado**. Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Buenos Aires, 2006.

OCDE. Organization for Economic Co-operation and Development. **Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais**. 1999. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ocde/>> Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Organization for Economic Co-operation and Development. **Integridade Pública – Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. Disponível em: <www.oecd.org/gov/ethics>.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**. Paris: OCDE, 2015.

_____. Organization for Economic Co-operation and Development. **Principles of Corporate Governance**. Paris: OCDE, 1999.

OPEN COMPLIANCE & ETHICS GROUP (OCEG). **GRC capability model** – version 3.0 (Red Book). Scottsdale: OCEG, 2015.

PECI, Alketa; PIERANTI, Otávio P.; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **O&S**, v.15, n.46, Julho/Setembro, 2008.

PETERS, Guy & PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 8. (2).1998.

PIETH, Mark. Introduction. In, PIETH, Mark; LOW, Lucinda A.; CULLEN, Peter J. **The OCDE Convention on Bribery: a commentary**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PIRONTI, Rodrigo. *Due diligence* pode ser instrumento de defesa dos gestores da empresa. **Revista Consultor Jurídico**, setembro, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-01/rodrigo-pironti-due-diligence-instrumento-defesa-empresa?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook> Acesso em: 2 de jul. 2019.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

PRATS I CATALÁ, Joan. Veinte años de modernización administrativa em los países de la RHODES, Roderick. **The New Governance: Governing without Government**. Political Studies, v. 44, n. 4, pp. 652-667. 1996.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei estadual nº 7.753 de 17 de outubro de 2017 do Estado do Rio de Janeiro. Dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ**. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/511266335/lei-7753-17-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 23 out. 2018.

ROSSETTI, José Pascoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. São Paulo: Atlas Gen, 2016.

SALOMON, Lester. **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCHMIDT, Andrei Zenkner. **Direito penal econômico: parte geral**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2015.

SERPA, Alexandre da Cunha. **Compliance descomplicado**. [S.l.: s.n.], 2016.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. A Survey of Corporate Governance. **Journal of Finance**, v. 52, n. 2, pp. 737-783. 1997.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, 2014.

UNESCAP. **What is good governance?** 2013. Disponível em: <www.unescap.org/sites/default/files/goodgovernance.pdf>. Acesso em 14 jun. 2018. 3 (4). pp. 305-360. 1976.

UNITED STATES OF AMERICA. **Foreign Corrupt Practices Act. A resource guide do the U.S. Foreign Corrupt Practices Act.** Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/fcpa-guidance>>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. **Foreign Corrupt Practices Act.** De 13 de janeiro de 2017. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>>. Acesso em: 16 jan 2018.

_____. **United States Sentencing Commission Guidelines Manual, 2018.** Disponível em: <<http://www.ussc.gov/guidelines-manual/2015/2015-individual-chapters-and-guidelines-html>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

US DEPARTMENT OF JUSTICE – DOJ. **Evaluation of Corporate Compliance Programs (Guidance Document).** April, 2019.

USSC. United States Sentencing Commission. **Effective Compliance and Ethics Program.** §8B2.1. Chapter 8. Washington: USSC, 2015.

VAN DOEVEREN, Veerle. Rethinking good governance. **Public Integrity**, v. 16, n. 4, p. 301-318, 2011.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção.** São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, James Batista. **Introdução à Gestão Pública: Uma Abordagem Baseada em Problemas Públicos.** Mimeo. 2018.

VIEIRA, James Batista. **O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Municipal Brasileira.** Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2013.

WBG - World Bank Group. **Governance and Development.** Washington D.C.: WBG, 1992.

_____. **Integrity Compliance Guidelines.** Washington D.C.: WBG, 2010.

WILLIAMSON, Oliver. **The Economic Institutions of Capitalism.** New York: Free Press, 1985.

WILSON, Woodrow. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

YANG, Kaifeng. From administration to management. In: GUY, Mary; RUBIN, Marilyn. **Public administration evolving: from foundations to the future**. London: Routledge, 2015.