



# A Estruturação de Sistemas de Integridade Como Política Pública<sup>1</sup>

## Mario Vinícius Claussen Spinelli<sup>2</sup>

Diretor de Governança e Conformidade da Petrobrás, Professor do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV EAESP e Doutor em Administração Pública e Governo  
mario.spinelli@fgv.br

## Marco Antonio Carvalho Teixeira<sup>3</sup>

Professor e coordenador do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV EAESP  
marco.teixeira@fgv.br

## RESUMO

O presente artigo traz uma reflexão acerca da importância de transformar em políticas públicas a estruturação de sistemas de integridade nas mais variadas organizações que formam o setor público tanto na administração direta como indireta. Primeiro se contextualiza o papel de tais sistemas nos diferentes ambientes organizacionais e nas situações que podem colocar em risco a reputação da instituição que não tem uma política de integridade estruturada: escândalos de corrupção, casos de assédio sexual ou moral, bem como sua importância para assegurar um

1 Este texto é uma versão atualizada e ampliada de SPINELLI, M. V. C. Mecanismos de Prevenção e Controle da Corrupção: a Estruturação de Sistemas de Integridade no Setor Público. In: Amanda Scalisse Silva; Olavo Evangelista Pezzotti. (Org.). Corrupção: diálogos interdisciplinares. 1ed. São Paulo: Almedina, 2020.

2 Diretor de Governança e Conformidade da Petrobrás, Professor do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP) da FGV EAESP, onde obteve o título de Doutor em Administração Pública e Governo, bem como Mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Foi Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais (2015), Controlador-Geral do Município de São Paulo (2013-2014), Conselheiro do Coaf (2010-2013) e Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria-Geral da União (2010-2013).

3 Professor e coordenador do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP) da FGV EAESP, onde desenvolve pesquisas sobre controle e democracia.

ambiente de trabalho saudável. Posteriormente, usando a literatura especializada e com base em experiências concretas, discute-se não apenas a estruturação de tais sistemas, bem como as regras que o norteiam, mas também se faz uma discussão mais aprofundada sobre a importância desses sistemas para a prevenção de atos que envolvem riscos de corrupção, realçando a importância da construção de mecanismos de garantia do respeito à conformidade nos mais variados processos relacionais e decisórios que norteiam o dia a dia do setor público. Por fim, destaca-se a importância de ter sistemas de integridade estruturados não apenas como estratégia de preservação da boa reputação institucional, mas também como um meio eficaz de garantir um ambiente de trabalho saudável.

**PALAVRAS-CHAVE:** Integridade; Políticas Públicas; Setor Público.

## **ABSTRACT**

This article reflects on the importance of transforming the structuring of integrity systems in the most varied organizations that form the public sector into public policies, both in direct and indirect administration. First, the role of such systems is contextualized in different organizational environments and in situations that may put the reputation of the institution at risk if it does not have a structured integrity policy: corruption scandals, cases of sexual or moral harassment, as well as their importance in ensuring a healthy work environment. Subsequently, using specialized literature and based on concrete experiences, we discuss not only the structuring of such systems, as well as the rules that guide them, but also a more in-depth discussion about the importance of these systems for preventing acts that involve risks of corruption, highlighting the importance of building mechanisms to guarantee respect for compliance in the most varied relational and decision-making processes that guide the day-to-day activities of the public sector. Finally, the importance of having structured integrity systems is highlighted not only as a strategy for preserving a good institutional reputation, but also as an effective means of guaranteeing a healthy work environment.

**KEYWORDS:** Integrity; Public Policies; Public Sector.



## INTRODUÇÃO

Quando se fala em combater a corrupção, os assédios de todas as naturezas, bem como possibilitar um ambiente organizacional mais saudável, normalmente a expectativa corrente é do desenvolvimento de alguma ação repressiva a um fato que gerou comoção social. O debate público pouco trata de mecanismos preventivos e normalmente decorre de uma postura reativa frente a comoção pública diante de escândalos envolvendo o desvio de dinheiro público, assédios morais ou sexuais, que geralmente ganham manchetes nas diferentes mídias.

Cada vez mais, a construção de sistemas de integridade em organizações governamentais se torna relevante como estratégia preventiva e vem ganhando importância ao logo dos últimos anos, como desdobramento de um processo que já vinha sendo observado no setor privado e que ganhou destaque após a aprovação da Lei n.º 12.846/2013.

A questão que aqui se coloca refere-se principalmente a trazer holofotes sobre a centralidade que a construção de práticas de conformidade e controle pelos próprios órgãos e entidades do setor público pode ter para com o fomento da ética, a promoção da transparência e da probidade e, em última análise, a prevenção e enfrentamento da corrupção, como também outras variações de fraudes. Ainda, essas práticas representam uma estratégia eficiente na defesa em relação a possíveis mal feitos, como também em resposta direta à sociedade, que tende a esperar caminhos mais rápidos, mais muitas vezes danosos à Administração Pública e à democracia.

Não por acaso, verifica-se que os programas de integridade governamental passaram a ocupar as agendas política, administrativa e social, recebendo maior atenção de parlamentares, dos governos, do setor privado e da própria sociedade, como uma iniciativa importante para controlar atos praticados por gestores e também para reduzir os riscos de crise de reputações dessas organizações.

Nesse contexto, o tipo de sistema de integridade que vem sendo proposto para os órgãos governamentais guarda semelhanças com que já vem sendo utilizado pelo setor privado. Contudo, são necessárias adaptações e ajustes decorrentes da própria natureza jurídica e das peculiaridades que norteiam e diferenciam organizações públicas e privadas. Iniciativas relacionadas à prevenção, identificação, punição e remediação de atos de corrupção estão no eixo desses sistemas, contemplando medidas consagradas pela experiência do mercado, fixadas nas normas que regem a matéria ou são sugeridas e avaliadas pela literatura que se dispôs a estudar a questão.

O presente trabalho tem como objetivo avaliar este processo de desenvolvimento de sistemas de integridade na Administração Pública, dimensionando seu potencial para promover um ambiente pautado na ética e na probidade e para prevenir e combater a corrupção.

## 1. SISTEMAS DE INTEGRIDADE GOVERNAMENTAIS

Quando se fala num sistema de integridade corporativo é possível defini-lo como um conjunto de estruturas, mecanismos e ações que têm o objetivo de garantir que a atuação da organização ao qual ele foi edificado se relacione com seus stakeholders a partir de fundamentos que se orientem na legalidade, moralidade, ética e transparência.

No que se refere mais especificamente ao setor público, a Controladoria-Geral da União (CGU, 2017, p. 6-7) define o programa de integridade como um “conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção punição e remediação de fraudes e atos de corrupção”, que apresenta uma “estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público”.

No setor público, tais sistemas de integridade incorporam práticas que no universo privado usualmente são as utilizadas nos chamados programas de *compliance*. Talvez muito em razão disso, tem sido relativamente comum no Brasil a utilização dos termos integridade e *compliance* com a mesma acepção, embora não sejam poucos os autores que apresentem distinções conceituais entre ambos, como é o caso de Barcat (2017) e de Troklus, Warner e Schwartz (2008), para os quais, enquanto o programa de integridade enfatiza os valores e o “fazer a coisa certa”, o *compliance* estaria mais voltado para o “cumprimento de regras e normas”.

Alfaro (2015), por sua vez, registra que o *compliance* orienta a organização no sentido de cumprir as normas jurídicas, por meio da imposição de valores, códigos, regras e procedimentos que tenham por objetivo prevenir, detectar e sancionar práticas ilícitas, enquanto Mendes (2018) alerta sobre uma progressiva tomada de consciência sobre a importância do *compliance*, dada sua capacidade de “evitar litígios, sanções, restrições regulatórias e danos à reputação” (MENDES, 2018, p. 12). Segundo o mesmo autor, sistemas e medidas colocados em prática com o intuito de promover a integridade podem ter impacto na avaliação da responsabilidade (coletiva e individual) e na determinação das sanções aplicáveis.

Portanto, não obstante eventuais distinções conceituais sobre os termos utilizados (e, a cada vez mais comum, confusão entre eles), um sistema de integridade tem que dispor, entre outros aspectos, de ações, regras e ferramentas que permitam identificar ilícitos, que busquem fazer com que a organização cumpra as normas vigentes, sejam elas internas ou externas, e que pautem sua atuação na ética e na probidade. A adoção desses mecanismos pela Administração Pública, seus limites e potencialidades serão debatidos nas seções seguintes deste trabalho, sem deixar, no entanto, que se faça antes uma breve reflexão sobre aspectos inerentes à corrupção e sua prevenção e controle pelo setor público.



## 2. O CONTROLE DA CORRUPÇÃO

Uma vasta literatura sobre o estudo da corrupção, editada a partir do final da década de 1980, passou a abordá-la não somente como uma questão de ordem individual, fundada principalmente em aspectos morais ou culturais, mas também como um problema relacionado a interesses econômicos dos atores envolvidos (Spinelli, 2016).

Não se quis com isso desprezar ou minimizar o papel dos fatores individuais, de ordem moral ou cultural, os quais também exercem influência sobre a corrupção, mas entender que fatores de ordem institucional também precisam ser avaliados quando se busca ter um correto diagnóstico sobre a complexa origem desse fenômeno. É preciso ter em mente, portanto, que ações que possam reduzir a incidência da corrupção precisam atuar nessas três dimensões – individual, cultural e institucional – de forma a desestimular sua prática.

Além disso, há também uma vasta literatura mostrando que a corrupção é um fenômeno que ganha dimensão pública apenas em regimes democráticos, que, nas tiranias, ditaduras e autocracias, fica escondida sob controle do governo de plantão. Na democracia, por haver liberdade de expressão, livre organização partidária e oposição ao governo, a competição pelo poder funciona como mecanismo de controle democrático sobre a gestão do dinheiro público, assim como em relação aos limites legais de ação das autoridades (Ribeiro, 2000).

Todavia, apesar de a democracia ter o mérito de não esconder a corrupção, não enfrentar tal problema com políticas estruturadas e não conter atos danosos ao interesse público pode ser fatal à sua sobrevivência ao gerar ambientes sociais propícios ao surgimento de lideranças carismáticas que usam o discurso anticorrupção para ganhar apelo eleitoral e se colocam acima das instituições quando chegam ao poder (Brito, Mendes, Salles, Amaral e Barreto, 2022).

A corrupção não é apenas um problema de caráter individual, cultural ou de fragilidade das instituições, mas traz consigo vários fatores. Do ponto de vista do conhecimento, não é um desafio que se resume apenas ao direito e ao sistema de justiça, mas tem caráter multidisciplinar. É também um problema da gestão, das instituições políticas, da qualidade das políticas públicas e da probidade dos políticos.

Jain (2001) aponta que um dos fatores determinantes da corrupção é a baixa possibilidade de detecção e de recebimento de sanções. Essa variável está, portanto, intimamente ligada aos mecanismos de controle e de penalização de eventuais responsáveis. Seguindo Tanzi (1998), se mantidas as demais condições constantes, ao menos em tese, a corrupção poderia ser reduzida pelo aumento da possibilidade de punição. Citando as clássicas análises de Gary Becker sobre a prevenção de crimes, Tanzi aponta que um sistema de sanções e a existência de controles

institucionais são fatores que podem reduzir a incidência do fenômeno. Mishra (2006), por sua vez, destaca a importância dos procedimentos de controle para limitar ou fomentar a corrupção.

Para o autor, o sucesso de medidas anticorrupção depende, em grande parte, dos esforços para monitorar o comportamento dos agentes. Já para Treisman (2000), a propensão à corrupção pelo agente público é determinada por meio de um balanço entre o custo e o benefício decorrente da ação. Assim, o agente avalia os custos, incluindo os aspectos psicológicos, sociais e financeiros, e os pondera diante dos benefícios oriundos da corrupção. Para o autor, cientistas políticos e economistas vêm sugerindo uma série de características dos sistemas econômicos, financeiros e políticos dos países que possam afetar essa relação entre custos e benefícios. Enfatiza, porém, que “o custo mais óbvio é o risco de ser pego e punido” (TREISMAN, 2000, p. 402).

Diante disso, uma das formas de se compreender as nuances do processo de controle e responsabilização de agentes públicos pode ser vista a partir do conceito de *accountability* e das ações colocadas em prática para a sua efetivação. São esses mecanismos que podem fazer com que não haja distorções nas atividades de agentes públicos. Segundo Abrucio e Loureiro (2004), a *accountability* ou responsabilização dos governantes pode ser definida como o processo institucionalizado de controle político dos governantes que se estende no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente. Já para o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD – (2000), *accountability* representa a obrigação que o governo tem de prestar contas à sociedade, estando sua concretização condicionada à capacidade dos cidadãos de atuarem na definição das metas coletivas e da construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes, não apenas através das eleições, mas também ao longo do mandato dos representantes.

Klitgaard (1994), em clássica formulação, sugere que a corrupção pode ser expressa por uma equação em que ela seria igual ao monopólio do poder decisório, acrescido do poder discricionário, menos a *accountability* ( $C=M+D-A$ ). Com base nessa concepção, maiores graus de controle permitiriam reduzir a corrupção sem que, necessariamente, houvesse redução da discricionariedade. Tanzi (1998) destaca a importância dos controles, principalmente os existentes dentro das próprias instituições, para a prevenção da corrupção. Para o autor, procedimentos transparentes, boas estratégias de auditoria e regras claras sobre comportamento ético, entre outros aspectos, têm papel importante para reduzir a incidência do fenômeno.

Assim, é possível perceber que, devido ao fato de a corrupção tratar-se de um fenômeno multicausal, conforme detalhado nesta seção, medidas de combate à corrupção devem abordar aspectos relacionados à questão comportamental - foco nos indivíduos e na cultura -, mas também as regras institucionais a que estão submetidos os agentes, incluindo-se, por óbvio, os controles a que estão sujeitos. Essas medidas devem focar aspectos que regulem não apenas as ações dos agentes pertencentes à estrutura do poder público, mas também do setor privado





que com ele se relaciona (fornecedores, clientes, terceiros etc). Trata-se, portanto, de buscar adotar medidas que impeçam ou dificultem a prática da corrupção, tanto por parte do corrupto (corrupção passiva) quanto pelo corruptor (corrupção ativa)<sup>4</sup>.

### **3. A IMPORTÂNCIA DE UM SISTEMA DE INTEGRIDADE NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO**

Nas organizações públicas, a adoção de práticas de integridade e de controle que tenham por objetivo prevenir e combater a corrupção (e, a depender do caso, também outras espécies de fraudes) está usualmente inserida nos chamados programas de integridade e tem sido cada vez mais importante e se relaciona com a forma de controlar os atos praticados e de reduzir os riscos de responsabilização da própria empresa e também de seus dirigentes.

Mesmo que em grande medida a experiência no setor público possa representar um mimetismo da iniciativa privada, no caso específico da elaboração de estratégias de integridade no ambiente estatal, há uma diferença importante que precisa ser destacada em relação ao modelo de *compliance* que vem sendo conduzido no setor privado. De forma distinta ao que ocorre em empresas privadas, em que o *compliance*, quando se refere à relação dessas organizações com o poder público, tem o foco em impedir a prática da chamada corrupção ativa, no caso de um órgão ou entidade do governo a preocupação é mais ampla, pois engloba tanto a prática da corrupção passiva (recebimento de vantagem por seus empregados) quanto da corrupção ativa. Um programa de *compliance* de uma organização estatal deve, por conseguinte, ser desenvolvido sobre essas bases, definindo ações que tenham a capacidade de abranger os dois aspectos aqui considerados.

E é com base nessas observações que, nas seções seguintes, serão expostas as medidas que podem ser utilizadas para a estruturação de um sistema de integridade governamental, buscando-se avaliar o alinhamento de tais medidas com a literatura que estudou a corrupção e suas causas.

---

4 O Código Penal Brasileiro, em seus artigos 317 e 333, estabelece que o crime de corrupção pode configurar-se sob a forma “passiva”, quando é praticado por funcionário público, ou sob a forma “ativa”, quando o autor oferece ou promete vantagem indevida a esse agente.

## **4. ESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL**

A criação de um sistema de integridade em organizações públicas demanda uma readequação organizacional de modo que se possa ter meios adequados de protegê-las dos riscos inerentes à prática da corrupção.

Nesse sentido, é importante identificar, por exemplo, o papel de cada uma das unidades do sistema de integridade instituído, delimitando o que cabe ao controle interno, às unidades correccionais, às ouvidorias, às comissões de ética, e à área responsável pela atividade de *compliance*, de modo a não haver lacunas e tampouco superposições nas tarefas executadas. Também é fundamental mapear processos que tenham o intuito de prevenir, detectar e remediar atos de corrupção, designando, em cada caso, que unidade será a responsável por cada um deles.

Recomenda-se, em muitas situações, que os titulares de algumas dessas unidades sejam protegidos por regras de governança corporativa que lhes permitam atuar com independência (a exemplo, em certos casos, do instrumento do mandato) e que tenham condições de se comunicar diretamente com a alta administração dessas organizações, de modo a se garantir o apoio necessário ao cumprimento de suas atividades.

Esse aprimoramento da estrutura de controle alinha-se diretamente com a literatura já abordada neste trabalho, notadamente a que enfoca questões institucionais como determinantes da corrupção e que estabelece a importância do aumento da *accountability* como medida capaz de reduzir sua incidência, a exemplo das obras de Klitgaard, Tanzi, Treisman, Jain e Mishra.

## **5. GOVERNANÇA CORPORATIVA**

Ponto relevante diz respeito ao aprimoramento do modelo de governança corporativa. Nesse sentido, o mapeamento das regras que regem a gestão – aliado a práticas de gerenciamento de riscos – pode ser importante para oferecer condições de se identificar o que deve ser feito para reduzir as possibilidades de corrupção. Se, por exemplo, o processo de tomada de decisões é muito concentrado e com possibilidade de grandes níveis de poder e discricionariedade, podem-se estabelecer regras que priorizem decisões colegiadas, que estabeleçam limites





de competência, que obriguem fundamentações de caráter técnico e que aumentem o nível de responsabilização dos gestores.

Além disso, uma série de outras medidas também podem ser importantes, a exemplo da adoção de políticas que estabeleçam regras nas indicações para posições gerenciais, estabelecendo-se requisitos de ordem técnica e de integridade. Pode-se, por exemplo, estabelecer verificações similares a sindicâncias de vida pregressa que busquem avaliar o perfil e histórico funcional dos indicados, assim como examinar registros internos ou situações externas a ela, que possam indicar possíveis incompatibilidades para a ocupação da função. É sabido que muitos dos grandes esquemas de corrupção se utilizam de uma estrutura em que agentes políticos indicam pessoas de seu interesse para postos de comando nas organizações públicas, alguns deles técnicos de carreira, com o intuito de promover desvios e repassar parte da quantia desviada aos responsáveis pela indicação. É razoável pressupor, nessa conjuntura, a importância de medidas como as verificações prévias de integridade, como forma de *accountability*, controlando as indicações para funções gerenciais de profissionais que não apresentem condições de ocupar o posto para os quais foram indicados.

## **6. PRÁTICAS DE CONFORMIDADE (COMPLIANCE)**

Um sistema de conformidade pode ser desenhado de modo a se constituir, por exemplo, na segunda linha de defesa da organização. A primeira linha seria de competência dos próprios gestores, por meio de seus controles internos primários, e a terceira linha caberia à auditoria interna, responsável pelo controle “independente”. Com base nesse modelo, a “função conformidade” (*compliance*) seria também a responsável por desenvolver e monitorar os controles da primeira linha de defesa, assessorando as diversas áreas da empresa na prevenção de atos contrários às normas e procedimentos. Assim, uma série de práticas de promoção da integridade, muitas delas já de longa data amplamente executadas por organizações privadas e que podem ser incorporadas à rotina do setor público, poderiam ser feitas para cumprir tais objetivos, entre as quais se destacam as seguintes.

### **6.1. Códigos de ética e de conduta, os treinamentos e divulgação sobre integridade**

Regras de conduta podem ser compreendidas como o conjunto de orientações de comportamento em situações da vida profissional. E, atualmente, seja no ambiente das empresas

privadas, seja no ambiente público, a criação de códigos de ética e guias de conduta tem sido uma prática recomendada justamente para permitir que se dê transparência aos princípios e condutas desejadas pela empresa. Usualmente, enquanto os códigos de ética tratam de aspectos mais gerais, dos princípios éticos, dos valores e da missão que é “abraçada” pela organização, os códigos de conduta conferem um aspecto operacional à questão, disciplinando e tratando das posturas esperadas.

É preciso, no entanto, que os princípios e regras estabelecidos nesses documentos sejam amplamente disseminados no ambiente da organização. Para tanto é fundamental que se desenvolva uma ampla política de treinamento e comunicação, de modo que todos os atores envolvidos conheçam seu teor.

É razoável pressupor que a ampla disseminação e valorização de princípios éticos e regras de conduta a todo conjunto da força de trabalho possa ter como resultado a criação de um ambiente de menor tolerância a desvios, inclusive os considerados de pequeno impacto. Como já visto, parte da literatura, que se concentra mais na análise da corrupção a enfoca com um olhar sob a conduta do indivíduo, baseada notadamente no ponto de vista da psicologia comportamental – como é o caso da seminal avaliação de Donald Cressey (1953) e das recentes pesquisas de Dan Ariely (2016) –, defende que a prática ilícita, entre outros fatores, está intimamente ligada a um processo de racionalização por parte do agente, que busca razões para justificar seu ato.

Um dos argumentos frequentemente utilizados por esses agentes está em concluir que muitos outros fariam práticas similares se tivessem as mesmas oportunidades. Diante dessa avaliação, é fácil perceber que, em um ambiente de baixa tolerância a práticas indevidas, as possibilidades de racionalização ficariam, em muito, reduzidas. E esse processo de mudança cultural pode não se limitar à redução da pequena corrupção, mas se estender inclusive aos grandes desvios. Além disso, também parece óbvio que, em um ambiente que valoriza a ética e a integridade, as pessoas se sintam mais confortáveis para reportar atos de corrupção por elas identificados.

## 6.2 Diligências de integridade em partes relacionadas

Ponto importante diz respeito a criação de rotinas que visem a identificar a integridade das partes com que a organização se relaciona. Nesse sentido, diligências de integridade podem ser feitas de modo a levantar, por exemplo, informações relacionadas à reputação, à idoneidade e à transparência dos fornecedores e prestadores de serviços. Essa medida, se feita de modo sistemático, pode estimular partes relacionadas a também desenvolverem seus sistemas internos de integridade. Com efeito, além do óbvio potencial para produzir mudanças de ordem cultural, foi estabelecido



um maior grau de *accountability* no que concerne ao processo de contratação, medida que, como já exaustivamente apontado, é descrita pela literatura como capaz de reduzir a corrupção.

### 6.3. Canais de denúncia

Uma das medidas de maior impacto na criação de sistemas de integridade governamental é a criação de canal de denúncias independente, que permita, entre outros aspectos, proporcionar confidencialidade ao denunciante, sigilo e integridade das informações e rastreabilidade do processo e tratamento da totalidade das denúncias recebidas.

Segundo pesquisa divulgada pela *Association of Certified Fraud Examinors* – ACFE – (2018), denúncias são o principal meio para a detecção de fraudes nas organizações, respondendo por cerca de 40% dos casos. A mesma pesquisa também apontou que, nas organizações que possuem canais de denúncias, 46% das fraudes foram detectadas por meio desses reportes, ao passo que, naquelas que não possuem tal ferramenta, somente 30% de tais irregularidades foram identificadas dessa forma.

Os canais de denúncias são, portanto, essenciais para conferir efetividade e credibilidade a um sistema de integridade governamental. Seu adequado funcionamento permite às organizações terem conhecimento de atos em desconformidade com as normas, antecipando-se à atuação de órgãos externos e, se necessário, adotando as devidas providências para o saneamento da situação e a responsabilização dos envolvidos. A respeito da importância dos canais de denúncias, a CGU (2017) destaca que sua criação é medida indispensável à garantia da manutenção da integridade pública. E, para que um canal de denúncias seja realmente efetivo, é fundamental que a organização adote uma série de medidas em paralelo a sua implementação.

Em primeiro lugar, assim como nas demais iniciativas incluídas em um sistema de integridade, é preciso haver o comprometimento da alta administração da organização (*tone at the top*) em relação a seu correto funcionamento. Deve-se garantir que as denúncias recebidas serão adequadamente tratadas e apuradas, independentemente do nível hierárquico do agente denunciado, e que, se for o caso, serão aplicadas as penalidades devidas aos envolvidos.

Do mesmo modo, a alta administração também deve adotar medidas que assegurem não haver retaliações aos que reportarem a ocorrência de irregularidades, assim como assegurar as condições de confidencialidade e anonimato aos usuários do canal.

Além disso, um dos pontos importantes para conferir credibilidade ao canal de denúncias é que os responsáveis pelo recebimento e apuração das manifestações recebidas, assim como os que irão aplicar o sistema de consequências, sejam eles agentes externos ou internos

à organização, tenham condições de atuar adequadamente. Daí a importância, por exemplo, do papel das ouvidorias, unidades que possuem a expertise para o tratamento de tais questões e cujos titulares devem dispor da devida independência para o cumprimento de sua missão<sup>5</sup>.

Outra questão fulcral é a adoção de uma ampla política de comunicação, que permita a todos os públicos de interesse conhecerem o canal de denúncias e saberem das regras para sua utilização.

Com relação ao teor das denúncias recebidas, é usual que os canais não se limitem a temas relacionados à fraude e corrupção, mas também sejam utilizados para reportar questões comportamentais, a exemplo de casos de violência física ou psicológica (tais como nas situações de assédio moral ou sexual, discriminação, ofensa ou agressão física ou psicológica), assim como outras práticas que possam violar as regras a que a organização está sujeita, a exemplo de normas de saúde e segurança no trabalho, questões ambientais, danos patrimoniais, entre tantos outros temas.

De modo geral, tem sido observada a prática de incluir no âmbito do canal de denúncias toda e qualquer manifestação que mencione situação supostamente violadora de normas internas ou externas, bem como os casos que, em tese, possam contrariar o teor do código de ética e do guia de conduta da organização. Se utilizada essa opção, de não limitar o canal a questões de fraude e corrupção, prática recomendável seria adotar um processo de triagem e de estabelecimento de fluxos distintos para o tratamento de cada uma dessas denúncias, de acordo com a natureza do fato relatado, haja vista a necessária especialização dos agentes responsáveis por sua apuração.

Como bem lembra Treisman (2000), o agente propenso à prática da corrupção faz uma avaliação de seus benefícios e custos, e o maior desses custos é a possibilidade de ser pego e punido. E as denúncias são, como já dito, uma das principais fontes para detecção de irregularidades, daí sua importância para a efetividade do sistema de integridade governamental.

## 6.4. Investigações internas, sistemas de responsabilização e de remediação

Um processo bem estruturado de investigação interna cria a oportunidade para a própria organização identificar desvios de conduta e adotar as devidas medidas corretivas e aplicar seu regime de consequências. Também permite que a organização coopere com

---

<sup>5</sup> No caso das empresas estatais federais, por exemplo, a Resolução nº 21 da Comissão interministerial de Governança e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) fixou, entre outros aspectos, o instrumento do mandato para o cargo de ouvidor.



órgãos de investigação e persecução externos e, desse modo, reduza as possibilidades de sofrer consequências de processos de responsabilização.

As investigações internas contribuem para a tomada de decisões da alta administração, permitem que a organização se antecipe e adote medidas no sentido de mitigar os efeitos dos desvios cometidos e reduzem a possibilidade de eventuais exposições externas e prejuízos à reputação da organização.

Uma organização pública que demonstra ter capacidade de investigar internamente e, se for o caso, punir os responsáveis por situações de fraude ou corrupção, com isenção e ética, oferece ao mercado e a seus públicos de interesse uma evidente demonstração de seu compromisso com a integridade.

A literatura aponta que um adequado sistema de identificação de ilícitos e de responsabilização tem potencial para reduzir a prática da corrupção (Tanzi, 1998). Assim, quanto maiores as possibilidades de detecção do ato ilícito e de responsabilização de que lhe deu causa, é possível pressupor que menos atraente será a prática da corrupção.

## **7. O MONITORAMENTO DO SISTEMA DE INTEGRIDADE GOVERNAMENTAL**

Ponto fundamental para a credibilidade do sistema de integridade é que sua efetividade seja permanentemente avaliada no âmbito do processo de monitoramento contínuo. Nesse sentido, auditorias e verificações de rotina devem ser efetuadas sobre as medidas nele instituídas, a fim de que se possa avaliar seu funcionamento e os resultados porventura obtidos.

Nesse sentido, é importante examinar, por exemplo, se as denúncias recebidas pelo canal estão sendo adequadamente tratadas, se sua apuração está se dando em tempo razoável, se os arquivamentos de denúncias sem apuração efetuados seguem as rotinas formais estabelecidas, se foram estabelecidos controles que assegurem a integralidade dos registros, se está se preservando a confidencialidade e o anonimato, se não estão ocorrendo retaliações a denunciantes e testemunhas e se as medidas disciplinares previstas no sistema de consequências estão sendo rigorosamente adotadas, independentemente do nível hierárquico dos envolvidos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Iniciativas que tenham o intuito de fazer com que as organizações públicas sejam pautadas na ética, na transparência e na probidade, como é o caso da criação de sistema de integridade governamentais, devem buscar enfatizar as três dimensões apontadas por boa parte da literatura como determinantes para a corrupção: individual (comportamental), cultural e institucional.

Questões comportamentais e culturais inserem-se no âmbito de uma série de ações que buscam estabelecer, entre outros aspectos, ampla disseminação de práticas éticas junto aos públicos de interesse que se relacionam com o poder público. A título de exemplo, mais do que documentos meramente formais (como comumente ocorre em várias organizações), políticas de treinamento e disseminação sobre o teor do código de ética e do guia de conduta devem evidenciar na prática o esforço de se promover uma mudança cultural e comportamental daqueles que atuam em nome da organização ou que se relacionam diretamente com ela. Além disso, a disponibilização, por exemplo, de canais de denúncia pode contribuir para o fomento de uma cultura de integridade, dando-se meios de identificar e, se for caso, coibir práticas ilícitas.

Do mesmo modo, no que diz respeito à dimensão institucional, é importante que se tenha regras que façam com que o setor público pautar sua conduta com base em preceitos éticos. Iniciativas que busquem tornar efetivos os sistemas de controles internos, assim como melhorias na governança corporativa, podem aprimorar o processo decisório, restringindo eventuais espaços de discricionariedade dos gestores e criando mecanismos de monitoramento e responsabilização. Além disso, verificação prévia de requisitos de integridade, não somente nas nomeações dos ocupantes de funções gerenciais, mas também nos potenciais fornecedores, podem estabelecer uma nova forma de relacionamento entre os setores público e privado, deixando-se claro seu compromisso com a boa reputação, a idoneidade e a transparência.

A efetividade de todas essas medidas no ambiente estatal e sua real capacidade de prevenir a corrupção ativa somente poderá ser mensurada ao longo do tempo. Como exaustivamente mencionado neste trabalho, a corrupção é um fenômeno multifacetado e multicausal e, por isso, de difícil prevenção e controle. Cada vez mais, estratégias complexas são e serão utilizadas para dificultar a detecção da prática da corrupção, o que torna necessário que as organizações públicas tenham a permanente capacidade de adaptação de seus sistemas de controle a esse novo contexto.

A corrupção é um fenômeno global que atinge as democracias contemporâneas e vem pautando fortemente o debate político-eleitoral mudando o rumo político de países e, em muitos casos, abrindo espaço para lideranças autocráticas que agem para o enfraquecimento das estruturas democráticas que estavam em consolidação em países de diferentes continentes.



A implementação de medidas de integridade ou aprimoramento daquelas já existentes, seja no setor público ou privado, demonstra-se cada vez mais necessária, de modo que se tenha condições de prevenir e detectar eventuais fraudes e desvios de conduta e, assim, proteger os ativos e a imagem das organizações, bem como fortalecer a crença social no papel das instituições democráticas nas suas clássicas funções de organizar a vida social e garantir a dignidade humana, como também na defesa da integridade do patrimônio público em sentido amplo.

Por fim, o presente trabalho não teve a pretensão de esgotar o debate em torno do tema integridade no seu sentido mais amplo, mas teve o objetivo de apontar caminhos para indicar ações estruturadas para garantir a conformidade dos atos e relações coletivas nas organizações com base na literatura e em experiências concretas. É óbvio que num país de dimensão continental e desigual como o Brasil, é preciso pensar na adequação entre a estrutura aqui proposta e cada uma das realidades específicas de implementação. Todavia, é notório que o combate à corrupção, bem como aos diferentes tipos de assédios e desvios, tem que ser visto como política pública e resposta democrática a esse drama social que afeta a vida de muitos cidadãos e cidadãs.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability**. Relatório de pesquisa, 2004. FGV - EAESP/GVPESQUISA. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/financas-publicas-democracia-e-instrumentos-de-accountability>. Acesso em 04/03/2024.

ACFE (Association of Certified Fraud Examinors). **Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse**. Disponível em: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfepublic/2018-report-to-the-nations.pdf>. Acesso em 04/03/2024.

ALFARO, Luis Miguel Reyna. Implementación de Los Compliance Programs y sus Efectos de Exclusión o Atenuación de Responsabilidad Penal de Los Sujetos Obligados. In: AMBOS, Kai, CORIA, Dino Carlos Caro, MALARINO, Ezequiel (orgs.), **Lavado de Activos y Compliance – Perspectiva Internacional y Derecho Comparado**. Lima, Peru: Jurista Editores, 2015.



ARIELY, Dan; GINO, Francesca. “Dishonesty explained: what leads moral people to act immorally”. In: A.G. Miller, **The Social Psychology of Good and Evil**, New York: The Guilford Press, 2016.

BARCAT, George. Um programa de integridade não é um programa de conformidade. In: BRANDÃO, C.E.L.; FONTES FILHO, J.R.; MURITIBA, S. N. (orgs.). **Governança Corporativa e Integridade Empresarial – Dilemas e Desafios**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017.

BRITO, A. S.; MENDES, C. H.; SALES, F. R.; AMARAL M.C.S.; BARRETO M.S. (2022). São Paulo. **O caminho da autocracia - Estratégias atuais de erosão democrática**. Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT). Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/369034322\\_O\\_caminho\\_da\\_autocracia\\_Estrategias\\_atuais\\_de\\_erosao\\_democratica](https://www.researchgate.net/publication/369034322_O_caminho_da_autocracia_Estrategias_atuais_de_erosao_democratica) Acesso em 04.03.2024.

CGU (Controladoria-Geral da União. **Manual para Implementação de Programas de Integridade – Orientações para o Setor Público**. Brasília, 2017. Disponível em <[https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf)> Acesso em: 04.03.2024.

CLAD – Centro Latinoamericano De Administración Para El Desarrollo. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CRESSEY, Donald Ray. **Other people’s money: a study in the social psychology of embezzlement**. Glencoe, IL, The free press, 1953.

JAIN, Arvind. **Corruption: a review**. Journal of Economic Surveys, Oxford, v. 15, n. 1, 2001.

KLITGAARD, Robert: **A Corrupção sob Controle**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1994.

MENDES, Paulo de Sousa: “Law Enforcement & Compliance”, In: PALMA, Maria Fernanda Palma; DIAS, Augusto Silva; MENDES, Paulo de Sousa (Coords.). **Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal**. Coimbra, Portugal: Almedina, 2018.

MISHRA, Ajit. **Corruption, hierarchies and bureaucratic structure**. In Susan Rose-Ackerman (Ed.). International Handbook on the Economics of Corruption. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

Ribeiro, Renato Janine. **Da política da Corrupção**. In Ribeiro, Renato Janine (org). A sociedade contra o social. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.



SPINELLI, Mário V. C. **Street-level Corruption: fatores determinantes da corrupção burocrática.** Tese de Doutorado aprovada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. **Mecanismos de Prevenção e Controle da Corrupção: a Estruturação de Sistemas de Integridade no Setor Público.** In: Amanda Scalisse Silva; Olavo Evangelista Pezzotti. (Org.). *Corrupção: diálogos interdisciplinares.* 1ed. São Paulo: Almedina, 2020.

TANZI, Vito. **Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures.** In: IMF Staff Papers, Washington, D.C., v. 45, n. 4, 1998.

TREISMAN, Daniel. **The causes of corruption: across-national study.** In: *Journal of Public Economics*, 76, 3, June, 2000.

TROKLUS, D.; WARNER, G; SCHWARTZ, E. W. **Compliance 101 – How to build and maintain an effective compliance and ethics program.** Minneapolis: Society of Corporate Compliance & Ethics, 2008.