



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Administração e Finanças

Ramon Siqueira Cardoso

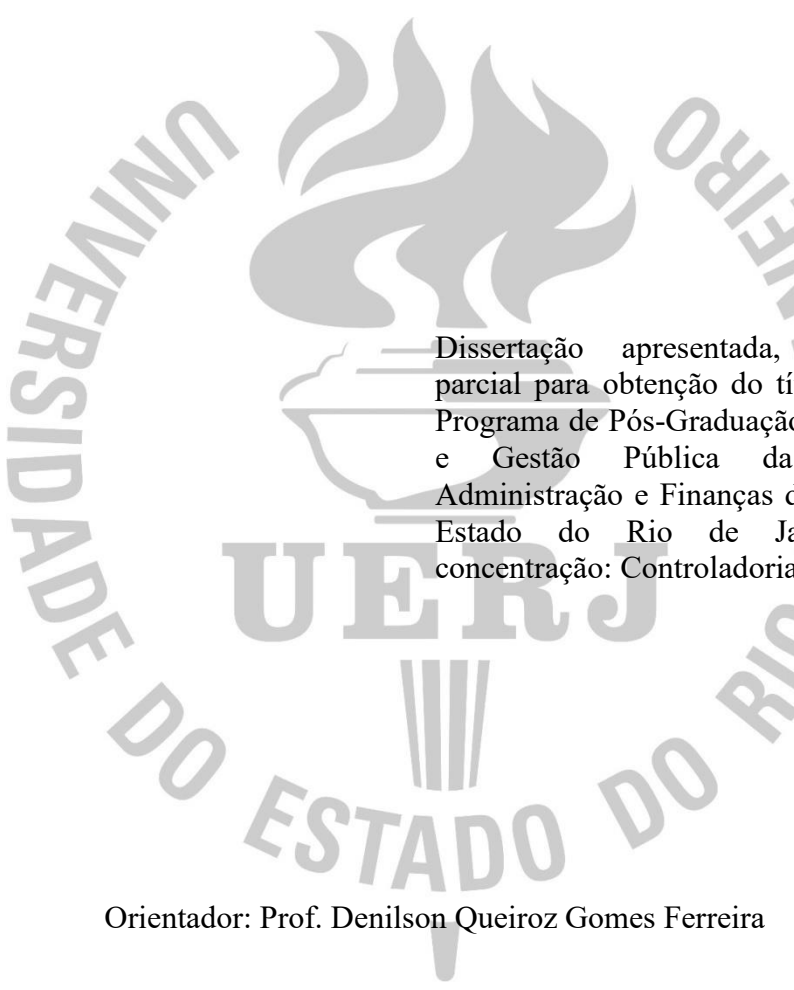
Estruturação do programa de integridade pública do estado do Rio de Janeiro: acompanhamento e análise de suas etapas preliminares

Rio de Janeiro

2022

Ramon Siqueira Cardoso

Estruturação do programa de integridade pública do estado do Rio de Janeiro: acompanhamento e análise de suas etapas preliminares



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controladoria e Gestão Pública.

Orientador: Prof. Denilson Queiroz Gomes Ferreira

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

C268 Cardoso, Ramon Siqueira.
Estruturação do programa de integridade pública do estado do Rio de Janeiro : acompanhamento e análise de suas etapas preliminares / Ramon Siqueira Cardoso.– 2022.
155 f.
Orientador: Prof. Denilson Queiroz Gomes Ferreira.
Dissertação (mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.
Bibliografia: f.117-138.

1. Administração pública – Rio de Janeiro (Estado) – Teses.
2. Corrupção – Legislação – Teses. 3. Ética – Teses. 4. Integridade – Teses. I. Ferreira, Denilson Queiroz Gomes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.

CDU 35(815.3)

Bibliotecária: Regina Souza do Patrocinio CRB7/4954

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ramon Siqueira Cardoso

Estruturação do programa de integridade pública do estado do Rio de Janeiro: acompanhamento e análise de suas etapas preliminares

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controladoria e Gestão Pública.

Aprovada em 08 de dezembro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Denilson Queiroz Gomes Ferreira (Orientador)
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ

Prof.^a Dra. Tania Maria de Oliveira Almeida Gouveia
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ

Professor Dr. Francisco José dos Santos Alves
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ

Prof.^a Dra. Mariana Pereira Bonfim
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, preliminarmente, a Deus, que sempre iluminou o meu caminho. Aos meus pais, José (*in memoriam*) e Celia, que, com muito carinho e esforço, sempre incentivaram os meus estudos. Às minhas amadas filhas, Beatriz e Letícia, meus preciosos tesouros, pela compreensão recebida. E a todos aqueles que, até os que mesmo sem saber, me ajudaram a atingir este momento especial.

AGRADECIMENTOS

Às minhas duas filhas, Beatriz e Letícia, de quem subtrai tempo significativo de convívio e que compreenderam a minha ausência, em virtude das aulas, tarefas das disciplinas e elaboração de minha dissertação, assim como pela torcida constante.

Às suas respectivas mães – minhas ex-esposas – Érica e Aline, que prestaram um grande apoio junto às minhas duas filhas, em todas as ocasiões que vieram a ser necessárias.

À Márcia, pelo apoio e compreensão enquanto eu me dedicava às aulas e atividades de meu curso.

À Marta, pela alegre companhia, encorajamento e dedicada colaboração na reta final de meu trabalho.

Aos membros de minha família, em especial minha mãe, Célia, e meu irmão, Daniel, pelos incentivos e apoio.

À Terezinha, pela regular e incansável ajuda nas tarefas de meu lar.

Aos colegas do curso de Mestrado, pelo compartilhamento dos momentos inesquecíveis, assim como pelo estímulo constante, com lembrança especial de Jaime, Luiz Carlos e Raphael, pelo prazeroso convívio e com quem também foram feitas diversas tarefas em grupo, e de Andrea e Bruno, pela alegre interação.

Aos colegas de trabalho, pelo encorajamento e torcida.

Aos amigos, pela parceria e acolhida sempre carinhosa, com destaque para Marco Miguel, pela colaboração no processo de revisão do meu pré-projeto e norteamentos posteriores.

Aos professores do curso de Mestrado, pela paciência, incentivos e ensinamentos que contribuíram para o desenvolvimento deste processo de formação profissional.

Ao meu professor e orientador, professor Dr. Denilson Queiroz Gomes Ferreira, pela singular serenidade, dedicação e correções que me conduziram, com foco e tranquilidade, para o resultado final do trabalho.

Agradeço à banca de minha dissertação, professora Dra. Tania Maria de Oliveira Almeida Gouveia, professor Dr. Francisco José dos Santos Alves e professora Dra. Mariana Pereira Bonfim, pelas relevantes contribuições recebidas, bem como ao Coordenador do curso professor Dr. Leonel Tractenberg e ao corpo docente da instituição, pelo constante apoio, destacando-se a servidora Creuza Moura.

A todos os servidores estaduais que se dispuseram, após convite, a participar das entrevistas, que com certeza compuseram etapa fundamental para o resultado final deste trabalho acadêmico.

E, finalmente, a todos aqueles que, embora não tenham sido expressamente mencionados, trouxeram seus comentários e experiências durante a realização do presente trabalho.

A corrupção é praga apodrecida da sociedade (...). A corrupção impede olhar para o futuro com esperança, porque, com a sua prepotência e avidez, destrói os projetos dos fracos e esmaga os mais pobres. É um mal que se esconde nos gestos diários para se estender depois aos escândalos públicos. (...) Para erradicá-la da vida pessoal e social são necessárias prudência, vigilância, lealdade, transparência, juntamente com a coragem da denúncia. Se não se combate abertamente a corrupção, mais cedo ou mais tarde, ela nos torna cúmplices e destrói-nos a vida.

Papa Francisco

RESUMO

CARDOSO, Ramon Siqueira. *Estruturação do programa de integridade pública do estado do Rio de Janeiro: acompanhamento e análise de suas etapas preliminares*. 2022. 155 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Controladoria e Gestão Pública) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

A presente dissertação apresentou a análise das etapas preliminares de estruturação do programa de integridade pública instituído por meio do Decreto Estadual nº 46.745/2019, nos órgãos e entidades do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro. O estudo buscou conhecer os desafios encontrados por servidores envolvidos nas atividades de implementação dos programas de integridade daquelas organizações e descrever propostas de enfrentamento para eventuais entraves. Também procurou conhecer a necessidade do apoio do órgão regulamentador (Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE-RJ) para o desenvolvimento dessa política pública e produziu um documento para servir de fonte de conhecimento a interessados na temática. De fato, o programa envolveu ações de natureza nova, acompanhada de uma limitada quantidade de capacitações e pouco material de apoio com natureza efetivamente prática sobre o assunto, caracterizando a relevância do presente trabalho. A metodologia de pesquisa foi por análise qualitativa, baseada em um estudo de caso, com a seleção de doze órgãos e entidades. A pesquisa se deu por meio de entrevistas semi estruturadas e em profundidade, que seguiram uma abordagem acompanhando os “eixos” e “fases” do programa preceituados nos artigos 5º e 6º do Decreto Estadual nº 46.745/2019, bem como contemplaram as “áreas relevantes” estabelecidas no seu artigo 8º. Assim, proporcionou-se catalogar dezoito experiências para registro, destacando-se o aprimoramento dos “comitês internos de integridade”; os entraves relacionados ao “período eleitoral” de 2022; a relevância da adoção de “iniciativas de comunicação com linguagem simples e de conteúdo genérico” nas ações de comunicação das organizações; a necessidade da “existência de um órgão central”, como a CGE-RJ, para apoio e orientação das ações; e a importância da “integração de ferramentas de economia comportamental no programa de integridade”. Todos os registros foram apontados no “Relato de Experiências” – Apêndice D – para servir de contribuição para órgãos e entidades abrangidos pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 e outras organizações que possam vir a desenvolver ou atualizar seu programa de integridade pública.

Palavras-chave: Atos de corrupção. Integridade. Programa de integridade. Integridade pública. *Compliance* governamental. Ética.

ABSTRACT

CARDOSO, Ramon Siqueira. *Structuring the public integrity program of the state of Rio de Janeiro: monitoring and analysis of its preliminary stages*. 2022. 155 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Controladoria e Gestão Pública), Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

This dissertation presents the analysis of the preliminary stages of structuring the public integrity program established through State Decree nº 46.745/2019, in the bodies and entities of the Executive Power of the state of Rio de Janeiro. The study sought to understand the challenges faced by servants involved in the activities of implementing the integrity programs of those organizations and described proposals for dealing with possible obstacles. It also sought to know the need for support from the regulatory body (Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE-RJ) for the development of this public policy and produced a document to serve as a source of knowledge for those interested in the subject. In certain that, the program involved actions of a new nature, accompanied by a limited amount of training and little support material with an effectively practical nature on the subject, characterizing the relevance of the present work. The research methodology was by qualitative analysis, based on a case study, with the selection of twelve bodies and entities. The research was carried out through semi-structured and in-depth interviews, following an approach that observed the “axes” and “phases” of the public integrity program stipulated in 5th and 6th articles of State Decree nº 46.745/2019 as well as contemplating the “relevant areas” established in its 8th article. Thus, it was provided to catalog eighteen experiences for registration, highlighting the improvement of the “internal integrity committees”; the obstacles related to the “electoral period” of 2022; the relevance of adopting “communication initiatives with simple language and generic content” in the communication actions of organizations; the need for the “existence of a central body”, as CGE-RJ, to support and guide actions; and the importance of “integrating behavioral economics tools into the integrity program”. All records were pointed out in the "Experience Report" – Appendix D – to serve as a contribution to bodies and entities covered by State Decree nº 46.745/2019 and other organizations that may develop or update their public integrity program.

Keywords: Corruption acts. Integrity. Integrity program. Public integrity. Government compliance. Ethic.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Referencial do nível de flexibilidade moral de servidores.....	39
Figura 2 -	Triângulo da Fraude.....	41
Figura 3 -	Diamante da Fraude.....	43
Figura 4 -	Pentágono da Fraude.....	44
Figura 5 -	Fases do Programa de Integridade.....	58
Figura 6 -	Ações que integram os Programas de Integridade.....	67

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Comparativo dos percentuais das fraudes (apropriação indébita de ativos, fraudes nas demonstrações financeiras e corrupção).....	32
Gráfico 2 -	Perda mediana por ocorrência nessas modalidades de fraude.....	32
Gráfico 3 -	Níveis de percepção de corrupção vêm acompanhados de qualidade mais baixa da infraestrutura nos países da ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE, ALC e G-20.....	35
Gráfico 4 -	Níveis mais elevados de corrupção diminuem os incentivos para investir em inovação.....	36
Gráfico 5 -	Corrupção afeta a produtividade do capital humano.....	36
Gráfico 6 -	Demonstração da evolução dos servidores que estão dispostos a agir de forma ética ou antiética nas organizações.....	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Eixos Sistema e Cultura.....	34
Tabela 2 -	Tipos de corrupção tratados pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019.....	51
Tabela 3 -	Fases do programa de integridade (artigo 6º do Decreto Estadual nº 46.745/2019).....	58
Tabela 4 -	Percentuais de aderência aos regimes nacional e internacional.....	64
Tabela 5 -	Parâmetros de apuração dos percentuais de aderência às práticas nacionais e internacionais.....	65
Tabela 6 -	Resultado obtido após a verificação da aderência dos indicadores.....	66
Tabela 7 -	Ações anteriores às entrevistas.....	73
Tabela 8 -	Resumo do roteiro da entrevista.....	73
Tabela 9 -	Porte/tamanho dos órgãos e entidades.....	75
Tabela 10 -	Porte/tamanho dos órgãos e entidades participantes da pesquisa.....	76
Tabela 11 -	Entrevistas realizadas.....	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
ALC	América Latina e do Caribe
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CGE-AL	Controladoria Geral do Estado de Alagoas
CGE-CE	Controladoria Geral do Estado do Ceará
CGE-MG	Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais
CGE-MS	Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul
CGE-PR	Controladoria Geral do Estado do Paraná
CGE-RJ	Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
CGE-PE	Controladoria Geral do Estado de Pernambuco
CGU	Controladoria Geral da União
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
COSO	Comitee of Sponsoring Organizations
COSO - ERM	COSO - Enterprise Risk Management
COVID-19	Coronavírus Disease 2019
DEGASE	Departamento Geral de Ações Socioeducativas
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESG	Environmental, social and governance ¹
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
G-20	Grupo dos 20 ²
IIA	Institute of Internal Auditors
ISO	International Organization for Standartization
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos

¹ Traduzido para o português, são as práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização.

² Grupo criado em 1999 e formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Européia.

OGU	Ouvidoria Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PNPC	Programa Nacional de Prevenção à Corrupção
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECONT-ES	Secretaria de Estado de Controle do Espírito Santo
SEDEC	Secretaria de Estado de Defesa Civil
SEENVS	Secretaria de Estado de Envelhecimento Saudável
SEPOL	Secretaria de Polícia Civil
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SRF	Secretaria da Receita Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UIF	Unidade de Inteligência Financeira
UKBA	United Kingdom Bribery Act

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	16
1.	REFERENCIAL TEÓRICO	25
1.1	Aspectos teóricos	25
1.1.1.	<u>A corrupção e as primeiras medidas adotadas para combatê-la</u>	25
1.1.2.	<u>Corrupção e Integridade</u>	29
1.1.3.	<u>Destinatários dos programas de integridade</u>	38
1.2	Aspectos práticos	45
1.2.1.	<u>Primeiros passos federais no combate à corrupção</u>	45
1.2.2	<u>Primeiros passos do Governo do Estado do Rio de Janeiro</u>	50
1.2.2.1.	Criação da CGE-RJ e da área de Integridade em sua estrutura.....	50
1.2.2.2.	Marco legal para a Integridade no Estado.....	51
1.2.2.3.	Fases para implementação do programa de integridade no Estado.....	54
1.2.3.	<u>Avanços de outros órgãos e entidades</u>	59
2.	METODOLOGIA	69
2.1.	Entrevistas	70
2.2.	Pós-entrevistas	77
3.	RESULTADOS OBTIDOS	80
3.1.	Questões gerais	81
3.2.	Estruturação da área de integridade	81
3.3.	Formalização da equipe da integridade	83
3.4.	Posição atual dos trabalhos e atuação das equipes nos órgãos e entidades	84
3.5.	Comprometimento da alta administração, média gestão, gestão operacional e atuação dos servidores	86
3.6.	Dificuldades atualmente encontradas	88
3.6.1.	<u>Nível de dificuldade do tema e ações para aprimoramento</u>	90
3.6.1.1.	Economia comportamental como importante ferramenta a serem utilizada.....	93
3.7.	Código de Ética/Conduta e Comissão de Ética	96
3.8.	Ações de comunicação	100
3.9.	Gestão de riscos	102
3.10.	Auditoria, ouvidoria/transparência e corregedoria internas	105
3.11.	Próximas ações e cenário futuro	106

3.12.	Posição da CGE-RJ no cenário.....	108
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
	REFERÊNCIAS.....	117
	APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista – Original.....	139
	APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista – Adaptado.....	141
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento.....	143
	APÊNDICE D – Relato de Experiências.....	144

INTRODUÇÃO

A corrupção é uma questão observada em diversos países ao redor do mundo (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020). Segundo Pereira, Santos e Valadares (2021, p. 1) é reconhecida mundialmente como um problema para a gestão pública. No Brasil é responsável por interferir negativamente na capacidade do Estado em prestar serviços fundamentais, promovendo prejuízos ao bem-estar social da população, segundo a ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2021, p. 2).

Sua origem se deu nos primórdios da organização social e política, existindo citações no Código de Hamurabi, bem como em normas dos antepassados do povo judeu – os hebreus – e no Egito antigo, tendo a prática se fortalecido na era clássica do direito grego e romano (OLIVEIRA, 1994, p. 6-29). Já o termo corrupção surgiu a partir do latim *corruptio*, que tinha o sentido de “tornar pútrido”, “decomposição”.

No Brasil, a existência da corrupção pode ser observada desde o início do período colonial. Segundo a historiadora Adriana Romeiro (2017), naquela época os atos de corrupção eram praticados, por exemplo, pelas autoridades coloniais que roubavam os cofres régios e se enriqueciam ilicitamente. Ribeiro (2010, p. 8416) acrescenta que a “imoralidade” (corrupção) reinava nos cargos públicos durante o período Colonial, quando a Coroa tinha que oferecer incentivos pecuniários ou tolerar alguma “margem de lucro” por parte de seus funcionários, sob o risco de não encontrar candidatos para aqui se estabelecerem. Aponta ainda a autora que a má administração dos recursos públicos perdurou durante a República, que apenas reuniu “peças anacrônicas e ideias de vanguarda” na forma do patrimonialismo, com o Estado sendo explorado por governantes e funcionários.

Os primeiros registros de ações internacionais concretas com o objetivo de combater a corrupção são datadas dos anos 70, mas não atingiram o país. A primeira ocorreu em 1977, com a *Foreign Corrupt Practices Act* (1977), promulgada nos Estados Unidos da América com o objetivo de combater o suborno de seus funcionários públicos no exterior. E, a partir dos anos 90, foi intensificado o combate à corrupção na esfera internacional, com a deflagração de uma campanha internacional anticorrupção (CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019, p. 187).

Com a participação do Brasil, foram celebrados três acordos internacionais sendo o primeiro deles a Convenção Interamericana contra a Corrupção (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1996), realizada em Caracas, em 29.03.1996, que foi ratificada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 07 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002), com reserva para o artigo XI, § 1º, inciso “c”³, e possuía o propósito de, em resumo, promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes⁴, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, a fim de assegurar a eficácia de medidas e ações adotadas pelos mesmos.

O segundo, de 17.12.1997, foi a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE ⁵ (1997), que objetivou preservar a capacidade plena e a independência das autoridades públicas para investigar e processar casos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros. Foi ratificada pelo Decreto Presidencial nº 3.678 de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000).

Por fim, o terceiro acordo foi a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção realizada em 31.10.2003, ratificada pelo Decreto Presidencial nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006), tendo, em síntese, como finalidades promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater de maneira mais eficaz e eficientemente a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção; e promover a integridade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003).

A partir desse momento, os Estados Partes passaram a contar com assistência técnica da Organização das Nações Unidas – ONU e da ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E

³ “Decreto Presidencial nº 4.410, de 07 de outubro de 2002 (...)

Artigo XI (...) § 1º (...) Inciso c. toda ação ou omissão realizada por qualquer pessoa que, por si mesma ou por interposta pessoa, ou atuando como intermediária, procure a adoção, por parte da autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente, para si ou para outrem, qualquer benefício ou proveito, haja ou não prejuízo para o patrimônio do Estado”.

⁴ Estados partes são os países signatários de um acordo e aqueles que vierem a aderir a esse instrumento posteriormente. No caso desta convenção foram: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucia, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela, conforme apurado em: <https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion_firmas.asp>.

⁵ Entidade fundada em 1961 para estimular o progresso econômico mundial.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE e os programas de integridade⁶ emergiram como um consolidado conjunto de mecanismos para ajudar os Estados acometidos pela corrupção a promoverem a ética e a integridade nas suas organizações (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2021, p. 1).

Segundo Fonseca (2018, p. 79), na integridade residem os valores do homem e, em uma visão geral, se relacionam os cidadãos, a sociedade, as organizações e o Estado, assim como a máquina que o conduz: o governo. Conforme a ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2017, p. 6), integridade é “uma pedra angular no sistema de boa governança” e condição para que todas as outras atividades do governo não só tenham confiança e legitimidade, mas também que sejam efetivas. Já integridade pública representa um estado ou condição de um órgão ou entidade pública completo, inteiro, são (BRASIL, 2017, p. 5).

A ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ainda ensina que abordagens tradicionais adotadas com base em criação de mais leis e regulamentos ou um cumprimento mais rígido dessas normas possuem uma limitada eficácia, sendo a integridade pública uma resposta estratégica e sustentável à corrupção (2017, p. 2). De fato, por assegurar um ambiente propício ao recebimento de investimentos públicos e privados, a prevenção à corrupção na esfera pública é necessária para o desenvolvimento do Estado (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018) e os programas de integridade, por sua vez, se moldam como uma forma de oferecer um norte para o comportamento dos servidores e demais colaboradores de órgãos e entidades, alinhando-os ao interesse maior: o interesse público (ZENKNER, 2019, p. 54).

Assim, podem ser indicados como benefícios da implementação de programas de integridade: (i) melhoria da imagem do órgão ou entidade perante a sociedade (MINAS GERAIS, 2017); (ii) aumento de produtividade dos agentes públicos pela melhoria na clareza de objetivos e ações institucionais (MINAS GERAIS, 2018, p. 25); (iii) redução de custos com deficiências processuais, agilidade na resposta e mitigação de danos em caso de eventuais problemas que se apresentem, além de antecipação e resolução de iminentes riscos

⁶ A OCDE divulgou publicações de ações relacionadas a Programas de Integridade de diversos países, tais como: Colômbia, Tailândia, Peru, Itália, Argentina, México, Cazaquistão, Tunísia, Grécia e outros, conforme apurado em pesquisa em seu site na internet: <https://www.oecd-ilibrary.org/search?value1=integrity&option1=quicksearch&facetOptions=51&facetNames=pub_igoId_facet&operator51=AND&option51=pub_igoId_facet&value51=%27igo%2Foecd%27&publisherId=%2Fcontent%2Figo%2Foecd&searchType=quick&pageSize=40>.

inerentes à área de atuação do órgão ou entidade (RIO DE JANEIRO, 2021b, p. 4); e, (iv) proteção do gestor do órgão em face da existência de controles e informações transparentes (RIO DE JANEIRO, 2021b, p. 4).

Observou-se no Brasil, a partir de 2013, uma pressão da sociedade para o fortalecimento do combate à corrupção, com intolerância aos desvios de conduta de agentes públicos bem como a postura de empresas envolvidas em práticas de corrupção (REIS, 2016, p. 121). Fruto dessa cobrança de consequências e responsabilização foi aprovada a Lei Federal nº 12.846, em 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2013), conhecida como Lei Anticorrupção, dispendo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Esta norma foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015 (BRASIL, 2015)⁷, com posterior agregação de valor por meio do Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), que trata da política de governança da administração pública federal⁸.

Assim, o Brasil acompanhou o cenário global com o aprimoramento e fortalecimento de mecanismos internos de combate à corrupção, tais como a criação da Controladoria Geral da União – CGU⁹, o aperfeiçoamento das fiscalizações realizadas pela Secretaria da Receita Federal – SRF, a atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF¹⁰ no monitoramento de movimentações financeiras atípicas.

De fato, ganhou destaque nesse processo a Lei Anticorrupção, que trouxe inovações para o Direito brasileiro. A primeira delas foi inaugurar o termo “integridade” na legislação, no inciso VIII do artigo 7º, ao dispor sobre o tratamento da aplicação de sanções às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei, como segue: “existência de mecanismos e procedimentos internos de **integridade**, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (...)” (grifo do autor). Foi lapidada pelo Decreto Federal nº 8.420/2015 (BRASIL, 2015)¹¹, com a regulamentação da responsabilização pela prática de atos contra a administração pública e trazendo à baila também o Programa de Integridade, definido como o “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de **integridade**, auditoria e incentivo à

⁷ Normatização alterada em 2022, por meio do Decreto Federal nº 11.129/2022 (BRASIL, 2022).

⁸ Direta, autárquica e fundacional.

⁹ Por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, o órgão voltou a se chamar Controladoria Geral da União - CGU. Nessa oportunidade, houve a criação da Secretaria de Combate à Corrupção, responsável por atividades de inteligência, supervisão dos acordos de leniência, operações especiais e desenvolvimentos de outras atividades relacionadas ao combate à corrupção.

¹⁰ O COAF foi posteriormente denominado Unidade de Inteligência Financeira – UIF.

¹¹ Normatização alterada em 2022, por meio do Decreto Federal nº 11.129/2022 (BRASIL, 2022).

denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes” que visam “detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos” realizados em face da administração pública nacional e estrangeira (grifo do autor).

Com base nesse contexto, instituindo “um modelo contemporâneo mais adequado de estruturação de órgãos de controle interno, ora adotado pela maioria dos Estados e pela União, com modernas características de autonomia e vinculação direta à chefia do Poder Executivo” (RIO DE JANEIRO, 2018), o Estado do Rio de Janeiro acompanhou os passos de um movimento nacional de combate à corrupção, com a criação da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE-RJ, por meio da Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018 (RIO DE JANEIRO, 2018), alinhado com as boas práticas já adotadas mundialmente, pela ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE, tal como já mencionado anteriormente. Instituiu, também, o programa de integridade pública, por meio do Decreto Estadual nº 46.745, de 22 de agosto de 2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), como política pública estadual e prioridade do Governo do Estado, abrangendo a sua administração direta, autárquica e fundacional, no sentido de se prevenir atos de corrupção, conflitos de interesses, desvios de conduta, fraudes e nepotismo. Na sequência, visando um modelo de gestão para resultados, foi inserida no contexto estadual a política de governança no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, por meio do Decreto Estadual nº 47.053, de 29 de abril de 2020 (RIO DE JANEIRO, 2020). E, mais recentemente, tendo o citado Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) sido regulamentado pela Resolução CGE-RJ nº 124, de 04 de fevereiro de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022)¹², estabelecendo os procedimentos necessários para a estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade¹³ na administração pública estadual.

Vale registrar que mesmo antes do movimento de criação da CGE-RJ o Estado do Rio de Janeiro vinha sendo alvo de diversas ações investigativas que deram origem a uma sequência de detenções de seus chefes do Poder Executivo. Entre 2016 e 2019 foram cinco governadores e ex-governadores detidos – dos quais um ainda permanece cumprindo sua

¹² A Resolução CGE-RJ nº 124, de 04 de fevereiro de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), foi alterada pela Resolução CGE-RJ nº 172, de 18 de novembro de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), após todas as entrevistas realizadas, bem como a dissertação totalmente escrita, revisada e pronta para ser entregue à Banca Examinadora.

¹³ Programas de integridade, segundo BRASIL (2014, p. 6), são o conjunto estruturado de ações voltadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, efetivadas em órgãos e entidades públicas privadas ou sociais. Segundo ainda o órgão (BRASIL, 2014, p. 5), esses programas desenvolvem uma cultura de integridade necessária para aumentar a confiança da sociedade nas instituições.

pena¹⁴ (AGÊNCIA BRASIL, 2019), além de um sexto ex-governador que também passou a ser investigado inicialmente em 2020 pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ¹⁵, tendo sido afastado do cargo de governador por um Tribunal Especial Misto, composto por cinco desembargadores e cinco deputados do estado do Rio de Janeiro, em 2021¹⁶.

Conforme ensina a ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2018), a prevenção à corrupção na esfera pública é importante para o desenvolvimento do Estado, pois assegura ambiente propício ao recebimento de investimentos públicos e privados. No entanto, poucos órgãos e entidades brasileiros encontram-se com seus programas de integridade pública devidamente implementados e em operação, conforme se extrai do levantamento realizado por Barreto e Vieira (2021, p. 446), que apurou que, no mês de fevereiro de 2019, havia apenas doze programas em órgãos da administração pública direta brasileira¹⁷. Além de quantificá-los, o autor realizou também análise desses programas, a fim de apurar suas aderências às práticas do regime nacional e internacional, concluindo que 65,28% das práticas de integridade nacional e internacional puderam ser consideradas atendidas e 4,17% parcialmente atendidas, nos programas de integridade pública analisados (2021, p. 447). Observa-se, assim, uma baixa adesão de órgãos e entidades no Brasil na promoção da integridade pública, assim como uma baixa aderência aos programas já existentes. E essa condição desafia a disseminação dos conteúdos sobre o tema para as organizações que desejam implementar os programas de integridade.

Segundo apurado pelo autor do presente trabalho¹⁸, o volume de capacitações e coletânea de material sobre integridade pública, com viés efetivamente prático, existentes entre 2019 e 2020 – por ocasião da elaboração do artigo de Barreto e Vieira (2021) – se revelava reduzido. Assim, apenas podiam ser encontrados conteúdos teóricos, porém, com o

¹⁴ Ex-governadores mencionados, em ordem cronológica: Wellington **Moreira Franco** (1987-1991), detido e solto; **Anthony Garotinho** (Anthony William Matheus de Oliveira – 1999-2002), detido e solto; **Rosinha Garotinho** (Rosângela Barros Assed Matheus de Oliveira – 2003-2006), detida e solta; **Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho** (2007-2010 e 2011-2014), que permanece detido; **Luiz Fernando Pezão** (2014 e 2015-2018), detido durante o exercício do mandato e solto; e, **Wilson José Witzel** (2019-2021) afastado do cargo e submetido a *impeachment*. (grifos do autor). Mais detalhes podem ser verificados no referencial teórico.

¹⁵ Processo judicial nº 0115438-85.2021.3.00.0000.

¹⁶ Em 30.04.2021 o Tribunal Especial Misto julgou procedente, por unanimidade, a denúncia contra o ex-governador Wilson José Witzel, por crime de responsabilidade, aprovando o seu afastamento do cargo de governador. Fonte: <https://www.tjrj.jus.br/web/guest/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/8200270>.

¹⁷ Sete da administração federal, dois da estadual e três da municipal.

¹⁸ A afirmação se baseia na experiência profissional do autor, por não ter sido encontrada em bases acadêmicas. As pesquisas foram realizadas no buscador Google considerando os seguintes termos: “capacitação programa de integridade”, “capacitação integridade”, “treinamento programa de integridade”, “treinamento integridade”, “curso programa de integridade”, “curso integridade”, “programa de integridade prática” e “integridade prática”.

transcorrer do tempo, a situação se amadureceu. Em 2021 e 2022 já podiam ser identificados mais materiais acessíveis de natureza prática em escolas de governo e outras organizações¹⁹ – capacitações, webinários e vídeos institucionais disponibilizados no YouTube, por exemplo – abordando mais pontos da prática da atividade em si.

Além disso, a última classificação do Brasil divulgada pelo site Transparência Internacional no Índice de Percepção da Corrupção 2021 – IPC 2021 também revela atrasos e ações insuficientes no tratamento da corrupção a nível nacional, pois o país se encontrava na 96ª posição, com 38 pontos, em estagnação em um patamar ruim – fato que vem ocorrendo desde 2015 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021).

Destarte, é no desenvolvimento da implementação do sistema de prevenção à corrupção e valorização da integridade pública que versa o presente estudo. Assim, foi elaborada a seguinte questão norteadora: quais os desafios enfrentados na visão dos servidores envolvidos diretamente na fase preliminar de estruturação dos programas de integridade pública, em órgãos e entidades alcançados pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019)?

O objetivo geral deste trabalho é analisar o processo e as etapas preliminares de estruturação dos programas de integridade pública estaduais, pela perspectiva dos servidores envolvidos diretamente nessas atividades. Dessa maneira, se despontam os objetivos específicos da pesquisa: (i) apontar eventuais dificuldades à promoção da integridade no âmbito estadual; (ii) conhecer a necessidade do apoio do órgão regulamentador (a CGE-RJ) para o desenvolvimento dos programas de integridade pública; (iii) evidenciar soluções facilitadoras de gestão pública e padronização de metodologias para implementações de programas de integridade no Estado; e, (iv) produzir relato de experiências que sirva de fonte

¹⁹ A afirmação se baseia na experiência profissional do autor, por não ter sido encontrada em bases acadêmicas. Foram realizadas no buscador Google e foi identificado o seguinte material:

- Curso “Ética e integridade empresarial na prevenção da corrupção”. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/cursosonline/etica-e-integridade-empresarial-na-prevencao-da-corrupcao,32d9bbc02cb6d710VgnVCM10000d701210aRCRD>;
- Curso “Fundamentos da Integridade Pública: Prevenindo a Corrupção”. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/370/>;
- Curso “1º Integridade Week: A integridade como alicerce nas organizações 2021”. Disponível em: <https://3rcapacita.com.br/curso/1-integridade-week-a-integridade-como-alicerce-nas-organizacoes-2021>
- Vídeo “Campanha Integridade Somos Todos Nós: Vídeo Completo”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8q8jiQOigU>;
- Webinário “Centro de Governo e Iniciativas na Promoção da Integridade Pública”. Disponível em: <https://suap.ena.gov.br/portaldoaluno/curso/1493/>;
- Curso “Ética e integridade empresarial na prevenção da corrupção”. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/cursosonline/etica-e-integridade-empresarial-na-prevencao-da-corrupcao,32d9bbc02cb6d710VgnVCM10000d701210aRCRD>.

de conhecimento para órgãos e entidades abrangidos pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) e outras organizações.

A relevância do estudo se dá na medida em que se faz necessário que as organizações implementem boas práticas que previnam irregularidades, assim como ofereçam segurança para a tomada de decisões dos gestores públicos, e, nesse compasso, um programa de integridade governamental estruturado e efetivo mitiga a ocorrência de corrupção e desvios éticos. Importante lembrar que o artigo 6º do Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) – o marco legal estadual para a integridade pública – determina oito fases para a implementação dos programas²⁰ e, como essas atividades são novas e não integraram ainda as rotinas da maioria dos órgãos e entidades estaduais²¹, é possível que os trabalhos apresentem entraves no processo em geral.

O trabalho também possui relevância acadêmica pois o seu tema é de caráter inovador e envolve acompanhamento dos trabalhos de “chão de fábrica”. Apresenta relevância gerencial, em especial para a CGE-RJ²² que coordena a estruturação dos programas de integridade no Estado, pois o assunto da dissertação está alinhado com os projetos atuais do órgão e o material resultante da pesquisa possibilitará colaborar com o aprimoramento de suas atividades. Por fim, possui relevância social, visto que a prevenção à corrupção é tema de destaque perante a sociedade, sendo certo que as medidas estaduais adotadas em atendimento ao Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) se enquadram nessa proposta.

Em relação à delimitação do estudo, o pesquisador definiu o período compreendido entre março de 2021 e novembro de 2022. Esses meses coincidem com a parte final do desenvolvimento da etapa interna da CGE-RJ²³ e os primeiros passos da etapa externa de estruturação do projeto pelos órgãos e entidades, compondo um período considerado adequado para evitar posteriores dificuldades de conclusão da pesquisa.

Ainda no tocante à delimitação, o recorte em relação à etapa preliminar de implementação do programa de integridade pública é um esforço de focar a realização da

²⁰ Fases: (i) identificação de riscos; (ii) estruturação do plano de integridade; (iii) elaboração de um código de ética e de conduta; (iv) comunicação e treinamento; (v) estruturação e implementação de um canal de denúncias; (vi) realização de auditoria e monitoramento; (vii) ajustes e reavaliações; e, por fim, (viii) aprimoramento e monitoramento do funcionamento do programa de integridade.

²¹ Além da própria CGE-RJ (RIO DE JANEIRO, 2021b), apenas cinco órgãos possuem o seu programa de integridade aprovado e publicado no Estado: SEDEC (2021), SEPOL (2021), DEGASE (2022), SEENVIS (2022) e SEPLAG (2022).

²² Atribuições da Assessoria Técnica de Integridade Pública e Gestão de Riscos à Integridade Pública – ASSINTRI, da CGE-RJ.

²³ Oportunidade em que em estariam sendo finalizadas as normas regulamentadoras, estrutura de informática e preparada a capacitação dos servidores.

pesquisa no início do processo, onde a maturidade institucional ainda não está estabelecida nos órgãos e entidades, o que aguça o interesse acadêmico e prático. inicial

O presente estudo está dividido em quatro capítulos, além desta introdução. A primeira seção é constituída pelo referencial teórico, que embasa a análise a ser realizada com os resultados obtidos na pesquisa. Possui duas sub-seções. Na preliminar, intitulada de aspectos teóricos, versa sobre a corrupção, as primeiras medidas adotadas para combatê-la, os programas de integridade e os destinatários desses programas. Como aspectos práticos, na segunda sub-seção, são apresentados os primeiros avanços federais e de outros órgãos em relação à implementação de programas de integridade, finalizando com as etapas desenvolvidas pelo estado do Rio de Janeiro. Na segunda seção estão descritos os procedimentos metodológicos utilizados na realização deste estudo, inclusive o planejamento e organização das entrevistas. A terceira seção é composta pelos resultados obtidos após a consolidação das entrevistas e contempla trechos dos pronunciamentos dos entrevistados. E na quarta seção são apresentadas as conclusões finais sobre o estudo, bem como propostas para pesquisas futuras, seguidos, por derradeiro, das referências e apêndices, destacando-se o Apêndice D, onde foram reunidos os desafios existentes e a busca no sentido de atenuá-los.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. Aspectos teóricos

1.1.1. A corrupção e as primeiras medidas adotadas para combatê-la

A corrupção é uma questão que atinge diversos países do mundo (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020) sendo reconhecida mundialmente como um problema para a gestão pública (PEREIRA; SANTOS; VALADARES, 2021, p. 1). De fato, faz parte da história de muitas nações e, no Brasil, é responsável por promover prejuízos ao bem-estar social da população, incluindo a diminuição de investimentos nas áreas de educação, saúde, segurança, dentre outros essenciais à vida (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, p. 2).

Segundo Araújo e Sanchez (2005, p. 138), ela é um fator impeditivo do desenvolvimento econômico, interfere negativamente na capacidade do Estado em prestar serviços fundamentais ao cidadão, desmotiva a procura pelo bem comum, assim como afeta duramente os próprios princípios políticos, econômicos e sociais.

Essa reflexão também foi compartilhada por Moreira Neto e Freitas (2014, p. 1), que apontam que a corrupção é a antítese da democracia, visto que deve ser erradicada por ser uma praga social que afronta as regras civilizadoras, tanto novas quanto antigas, e a democracia, se corrompida, nada mais produz do que um simulacro de justiça.

Há, entretanto, quem afirmasse um dia que a corrupção não era um problema, mas sim um incentivo que ajustava as distorções causadas pelo mau funcionamento das instituições (LEFF, 1964 *apud* MÉON; HUNTINGTON, 1968; LEYS, 1965 *apud* MÉON; SEKKAT, 2005, p. 70). Na mesma linha, Beck e Maher (1986) e Lien (1986) *apud* Méon e Sekkat (2005, p. 70) entendiam que a corrupção poderia aumentar a eficiência naqueles países onde certos aspectos da governança eram ineficazes. Segundo os autores, a corrupção estaria associada a menores estágios de crescimento e investimento das organizações. Assim,

“lubrificavam-se as engrenagens” das corporações e agilizavam-se os processos eivados de burocracia (MÉON; SEKKAT, 2005, p. 70 *apud* VIOL, 2018, p. 123).²⁴

Mas a origem da corrupção se deu nos primórdios da organização social e política. Existem citações no Código de Hamurabi, bem como em normas dos antepassados do povo judeu – os hebreus – e no Egito antigo. Essa prática, no entanto, teria se fortalecido na era clássica do direito grego e romano, segundo Oliveira (1994, p. 6-29), com o envenenamento das estruturas hierárquicas da administração pública à época. Assim, foram estabelecidas penas austeras aos acusados de crimes contra o patrimônio (peculato), abuso de autoridade (injustiças), dádiva a funcionário público e suborno de juízes (OLIVEIRA, 1994, p. 6-29).

O termo corrupção surgiu a partir do latim *corruptio*, que tinha o sentido de “tornar pútrido”, “decomposição”. Na Itália, segundo Montoril (2017), os romanos usavam o termo *corruptione* para indicar o ato ou efeito de corromper as normas éticas na cobrança de impostos da sociedade, na cessão de serviços públicos, na aplicação de recursos financeiros, dentre outras ações. Já para classificar o agente ativo em um ato de suborno, aquele que induzia outras pessoas a praticar atos ilícitos, chamavam de *corruptore*.

Segundo Blanqué (2003) e Rockness (2005) *apud* Castro, Amaral e Guerreiro (2019, p. 188), ilícitos corporativos não devem ser reputados como um episódio atual, contemporâneo, inexistente no passado, ainda que tenham se alargado a proporções internacionais nunca antes vistas, em virtude de uma maior integração global.

No Brasil, a existência de corrupção pode ser observada desde o início de sua colonização. Naquela época, segundo a historiadora Adriana Romeiro (2017), os atos de corrupção eram praticados, por exemplo, pelas autoridades coloniais que roubavam os cofres régios e se enriqueciam ilicitamente. Diante disso, segundo a autora, dizia-se, à época, que era preferível ser roubado por um pirata em alto-mar a ancorar aqui.

Segundo Filgueiras (2009, p. 389-391), a corrupção é fruto da herança deixada pelos colonizadores portugueses. Afirma ainda que o resultado do patrimonialismo é a corrupção integrando o cotidiano da história do Brasil, com o clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo presentes na relação do Estado com a sociedade. Acrescenta que à sociedade nada restaria senão também buscar acessar os privilégios do estamento burocrático com a compra de cargos, favores da burocracia e a participação no Erário e, por fim, conclui que ao longo do século XX, o Brasil até se posicionou com uma atitude

²⁴ Os resultados apurados por Méon e Sekkat (2005, p. 91), em seu artigo, rejeitaram a hipótese da “lubrificação das engrenagens” e foram consistentes com o contrário; efetivamente ocorria a “lixa das engrenagens”, pois a corrupção se tornava ainda mais prejudicial, quando a governança da instituição se revelava ruim.

modernizadora, na busca de elementos de racionalização e transformação cultural, que de fato não se realizou no país tendo em vista que o patrimonialismo aqui “não teria o mesmo matiz do conceito de patrimonialismo presente em Weber²⁵”.

Ultrapassando os limites territoriais do país, estudos metódicos sobre a corrupção surgiram nos Estados Unidos por volta de 1950, tendo em vista problema decorrentes da modernização e abordagens comparativas tomando o tema do desenvolvimento (FILGUEIRAS, 2006, p. 5).

Muito embora não tenham influenciado o Brasil, as primeiras ações internacionais conjuntas mais concretas com o objetivo de combater a corrupção têm registro nos anos 70: a primeira se deu em 1977, quando foi promulgada nos Estados Unidos da América a *Foreign Corrupt Practices Act* (1977), visando combater o suborno de seus funcionários públicos no exterior. A Lei de Práticas de Corrupção no Exterior teve um impacto internacional por tornar ilegal, para certas classes de pessoas e entidades, fazer pagamentos (subornos) a funcionários de governo estrangeiro (americano) para ajudar na obtenção ou manutenção de negócios (FCPA, 1977).

A partir dos anos 90, o combate à corrupção na esfera internacional se intensificou, com a deflagração de uma campanha anticorrupção capitaneada por países que ainda se sentiam prejudicados com a queda de suas operações comerciais devido à corrupção, destacando-se o combate ao suborno. Foram pressões políticas formais para que os demais países também combatessem a corrupção (CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019, p. 187) e que culminaram na celebração de três convenções internacionais.

Assim, a Convenção Interamericana contra a Corrupção (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1996), realizada em Caracas em 29.03.1996, inaugurou essa sequência de convenções. Visava promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, a fim de assegurar a eficácia de medidas e ações adotadas pelos mesmos. Em sequência, na data de 17.12.1997, ocorreu a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1997), objetivando preservar a capacidade plena e a independência das autoridades públicas para

²⁵ Maximilian Karl Emil Weber, ou simplesmente Max Weber, foi um historiador, sociólogo, político e economista alemão. Desenvolveu o conceito do patrimonialismo. (WEBER, 2019). Mais sobre patrimonialismo e Max Weber no artigo “O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira”, de Rubens Goyatá Campante.

investigar e processar casos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros. E, por derradeiro, em 31.10.2003, se realizou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003), tendo resumidamente como finalidades: promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater de maneira mais eficaz e eficiente a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção; e promover a integridade. A partir de então, os Estados Partes começaram a contar com assistência técnica da ONU e da OCDE e iniciaram a prevenção e o combate a corrupção por meios de programas de integridade, emergindo, assim, esses programas como um consolidado conjunto de mecanismos para apoiar os Estados acometidos pela corrupção a promoverem a integridade e a ética (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2021, p. 1).

O preâmbulo de todas as referenciadas Convenções deixou bem registrado que os Estados Partes se encontravam preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção²⁶. O documento final da Convenção Interamericana contra a Corrupção (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1996) destacou que os Estados estavam “profundamente preocupados com os vínculos cada vez mais estreitos entre a corrupção e as receitas do tráfico ilícito de entorpecentes, que ameaçam e corroem as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade”. Já na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003) havia o destaque que a corrupção havia deixado de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional para a estabilidade e a segurança das sociedades, que enfraquecia as

²⁶ - Convenção Interamericana contra a Corrupção (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1996): “(...) PERSUADIDOS de que o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social; RECONHECENDO que, muitas vezes, a corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado para concretizar os seus fins; (...)”

- Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE (1997): “CONSIDERANDO 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; CONSIDERANDO que todos os países compartilham a responsabilidade de combater a corrupção (...)”

- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003): PREOCUPADOS com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça (...)

PREOCUPADOS, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro; (...)

CONVENCIDOS de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias (...)”

organizações, os valores da ética e da justiça, bem como comprometia o desenvolvimento sustentável e o Estado Democrático de Direito.

Por sua vez, com base em todo exposto, os Estados Partes começaram a contar com assistência técnica da ONU e da ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE²⁷, e iniciaram a prevenção e o combate a corrupção por meios de programas de integridade. Nesse momento emergem, em conjunto, os programas de integridade como um consolidado de mecanismos para ajudar os Estados acometidos pela corrupção a promoverem a ética e a integridade nas suas organizações (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2021, p. 1).

1.1.2. Corrupção e Integridade

Fonseca (2018, p. 79) afirma que na integridade residem os valores do homem e que, numa visão geral, se relacionam os cidadãos, a sociedade, as organizações e o Estado, assim como a máquina que o conduz: o governo. O autor reforça também alguns conceitos, tais como o de ética, que é “o que deve ser; ideais do justo, bom ou próprio”; o de valores, que são “crenças comumente adotadas que guiam julgamento acerca do que é bom e próprio (adequado) e dos quais derivam princípios éticos”; e, por fim, de integridade, que é “normalmente um valor-chave da ética”.

Santana (2020, p. 12), nesse prisma, ensina que as normas, por si só, não são capazes de imprimir um norteamento correto à conduta humana, visto que o indivíduo comum necessita mais do que as leis e regulamentos para se orientar e para agir conforme a sociedade estabelece, sendo relevante, nesse sentido, a ética. Segundo o autor, a ética é capaz de criar no homem um senso acurado de consciência e de discernimento de sociedade organizada, que possibilita determinar sua forma de agir diante de certas necessidades e ocasiões (2020, p. 12).

²⁷ A OCDE divulgou publicações de ações relacionadas a Programas de Integridade de diversos países, tais como: Colômbia, Tailândia, Peru, Itália, Argentina, México, Cazaquistão, Tunísia, Grécia e outros, conforme apurado em pesquisa em seu site na internet: <https://www.oecd-ilibrary.org/search?value1=integrity&option1=quicksearch&facetOptions=51&facetNames=pub_igoId_facet&operator51=AND&option51=pub_igoId_facet&value51=%27igo%2Foecd%27&publisherId=%2Fcontent%2Figo%2Foecd&searchType=quick&pageSize=40>.

Passa, assim, a alcançar destaque este vocábulo que esta dissertação muito menciona: “integridade”. Em seu conceito filosófico, integridade refere-se à característica de algo inteiro, intocado, não contaminado ou danificado (BRASIL, 2017, p. 5). Por exemplo, quando se afirma que determinada construção é íntegra, se quer dizer que ela possui uma estrutura firme e sólida, que não possui infiltrações ou rachaduras (BRASIL, 2017, p. 5).

Em geral, integridade é definida como a “qualidade daquele que se comporta de maneira correta, honesta e contrária à corrupção”, propriedade daquele “alguém conhecido por todos como sendo uma pessoa boa, que faz o certo, que adota valores e respeita o próximo, assim como toda a comunidade”, sendo que ter integridade significa “dar exemplo, ter valores e adotar uma conduta correta” (BRASIL; SEBRAE, 2015, p. 8).

Nessa linha de raciocínio comungam Sobreira Filho, Leite e Martins (2019, p. 19) ao afirmarem que a integridade é o principal valor de um comportamento ético e acrescentam que um programa de integridade apenas será efetivo se existir uma forte cultura ética (2019, p. 2).

Segundo a ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE (2017, p. 6), integridade é “uma pedra angular no sistema de boa governança” e condição para que todas as outras atividades do governo não só tenham confiança e legitimidade, mas também que sejam efetivas. É “um dos pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais”. É essencial para o bem-estar social e econômico dos indivíduos e das sociedades. É fundamental para a governança pública e salvaguarda do interesse público.

Fonseca (2017, p. 80), nesse sentido, complementa que a integridade, como atributo humano, pode também ser transferida às organizações, sendo certo que uma organização íntegra é formada por pessoas íntegras.

Antes de prosseguir, cabe esclarecer o significado do termo *compliance*. Do verbo *to comply*, em inglês, significa aderência às normas. A legislação brasileira não se baseia no termo *compliance*, mas sim, no termo integridade. Segundo Giovanini (2017), esse último é mais abrangente que o primeiro, visto que estabelece a necessidade de fazer o certo por convicção e não por imposição de leis e regulamentos. Ser íntegro pressupõe-se um alinhamento mediante honestidade, ética, moral. Desta forma, a integridade vai além de apenas cumprir leis e outras normas, sendo, dessa forma, mais amplo que o *compliance*.

Já integridade pública representa um estado ou condição de um órgão ou entidade pública completo, inteiro, são (BRASIL, 2017, p. 5). Em outras palavras, também conforme esse órgão de controle (BRASIL, 2017, p. 7) pode-se dizer que há uma atuação imaculada e

sem desvios, conforme os princípios e valores que devem nortear a atuação da Administração Pública. Segundo a ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE, integridade pública refere-se ao “alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns, para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público²⁸” (2017, p. 6).

Independentemente do vocábulo utilizado, o interesse público²⁹ deve ser sempre buscado. Com efeito, Soltes (2017, p. 17-19), se alinha com o conceito, salienta que todos os agentes, sejam públicos ou privados, estão sujeitos à corrupção e devem obrigatoriamente ter consciência disso, bem como que estão sujeitos às sanções legais. Acresce que deve existir para os agentes uma “chance de mudar”, caso acompanhem os mecanismos de prevenção implantados. Registra, ainda, que “encorajar a mudança é a função de todo sistema de gestão da ética”.

Segundo Pereira, Santos e Valadares (2021, p. 1) a corrupção está presente na sociedade, “com suas multiformes causas e consequências” e, devido à proporção dos danos que causa à sociedade, tem sido cada vez mais objeto de debates.

Nessa linha, algumas organizações têm realizado pesquisas e levantamentos que podem ajudar nas tomadas de decisão das organizações. Destaca-se, *in casu*, os resultados dos trabalhos divulgados da *Association of Certified Fraud Examiners – ACFE*, maior organização antifraude do mundo, que possui missão de reduzir a incidência de fraudes e crimes do colarinho branco e ajudar os seus membros – 85.000 em 2021 – na detecção e dissuasão de fraude (2020, p. 87). Elaborando desde 1996 seus relatórios de fraudes corporativas³⁰, a *ACFE* divulga estudos do impacto da fraude nas organizações em todo o mundo.

Um dos levantamentos inclui o que a *ACFE* denomina como árvore da fraude (2020, p. 11), que segmenta as fraudes empresariais em três gêneros: “apropriação indébita de ativos”, “corrupção” e “fraude em demonstrações financeiras”. A árvore da fraude foi elaborada com 62 folhas – em analogia a uma planta – e apresenta as espécies de fraudes que estão distribuídos nos três mencionados gêneros³¹.

²⁸ Setor público inclui os órgãos legislativos, executivos, administrativos e judiciais e seus funcionários públicos nomeados ou eleitos, pagos ou não remunerados, em uma posição permanente ou temporária nos níveis central e subnacional de governo.

²⁹ Princípio da Supremacia do Interesse Público, implícito na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988)

³⁰ *ACFE Report to the Nation – Global Study on Occupational Fraud and Abuse*

³¹ Em inglês, tal como nos gráficos 1 e 2: “*Asset misappropriation*”, “*Corruption*” e “*Financial statement fraud*”.

Na última edição do documento, nota-se que em “apropriação indébita de ativos” (quando um funcionário furta, rouba ou usa indevidamente os recursos da organização empregadora), gênero que ocorre na grande maioria das fraudes (86% dos casos), no entanto, esses esquemas também tendem a causar a menor perda mediana de US\$ 100.000 por ato, segundo a *AFCE* (2020, p. 10).

Em contraposição, as “fraudes em demonstrações financeiras”³² são as menos comuns (10% dos casos), mas se revela a categoria onde as fraudes possuem maior valor mediano (US\$ 954.000).

Por sua vez, na terceira natureza de fraude, a “corrupção” (que inclui crimes como suborno, conflitos de interesse, nepotismo e extorsão) se posiciona entre as duas outras naturezas já mencionadas, tanto em termos de frequência quanto em relação a prejuízo financeiro: ocorrendo em 43% dos casos e causando um dano mediano de US\$ 200.000.

Gráficos 1 e 2 – Comparativo de (a) percentuais das fraudes (“apropriação indébita de ativos”, “corrupção” e “fraude em demonstrações financeiras”) x (b) Perda mediana por ocorrência nessas modalidades de fraude



Legenda: (a) – percentuais das fraudes em “apropriação indébita de ativos”, “corrupção” e “fraude em demonstrações financeiras”; (b) – Perda mediana por ocorrência em “apropriação indébita de ativos”, “corrupção” e “fraude em demonstrações financeiras”.

Fonte: *ACFE Report to the Nation*, 2020, p. 10.

³² Quando o perpetrador intencionalmente causa distorção relevante ou omissão nas finanças da organização.

Como pode ser observado nessa apresentação gráfica (Gráficos 1 e 2), a “corrupção” possui uma frequência e montante de danos intermediários, se comparados com os demais, porém, conforme apurado em pesquisa realizada pelo Barômetro da Corrupção, da Transparência Internacional (2019, p. 8), este delito encontra-se em ascensão, visto que 54% dos cidadãos brasileiros entrevistados entenderam que a corrupção aumentou nos 12 meses anteriores à data da pesquisa³³.

Segundo a ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE, organização que nos últimos anos tem apoiado medidas para enfraquecer a corrupção, tradicionais abordagens baseadas na criação de mais leis e regulamentos ou um cumprimento mais rígido dessas normas possuem uma limitada eficácia, sendo a integridade pública uma resposta estratégica e sustentável à corrupção (2017, p. 2).

De fato, a prevenção à corrupção na esfera pública é importante para o desenvolvimento do Estado, pois assegura um ambiente propício ao recebimento de investimentos públicos e privados (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018).

Assim, com a publicação do guia *Good practice guidance on internal controls, ethics, and compliance*, a ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE (2010, p. 2-4) inovou apresentando ações práticas no sentido de orientar a implantação de programas de integridade pelas organizações, visando, de forma efetiva, prevenir e detectar as práticas de suborno. Na verdade, as organizações também passaram a ser cobradas para serem mais eficientes, participativas e responsivas, sem prejuízo de oferecerem transparência de sua gestão.

Os eixos dessa dinâmica – Eixo Sistema e Eixo Cultura – foram apresentados pela ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE na publicação “Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública” (2017), chamada por muitos de “Manual de Integridade Pública da ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE”, por conter um conjunto de mecanismos práticos para apoiar a administração pública a identificar seus riscos e a cultivar uma cultura de integridade. São a metodologia mestre ou, em outras palavras, o

³³ Pesquisa realizada entre janeiro e março de 2019.

referencial para as implementações dos programas de integridade, que estão reproduzidos em treze princípios³⁴, demonstrados na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Eixos Sistema e Cultura

Eixos	Descrição
Sistema	i. Demonstrar compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção
	ii. Esclarecer responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer a eficácia do sistema de integridade pública
	iii. Desenvolver uma abordagem estratégica para o setor público que se baseie em evidências e vise atenuar os riscos de integridade pública
	iv. Definir altos padrões de conduta para funcionários públicos
Cultura	v. Promover uma cultura de integridade pública a toda a sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos
	vi. Investir em liderança de integridade para demonstrar o compromisso da organização do setor público com a integridade
	vii. Promover um setor público profissional, baseado em mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança
	viii. Fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho
	ix. Apoiar uma cultura organizacional aberta no setor público que responda a preocupações de integridade; Eixo Prestação de Contas
	x. Aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público
	xi. Certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública por parte de funcionários públicos e todos os outros envolvidos nas violações
	xii. Reforçar o papel da fiscalização e controle externo no sistema de integridade pública
	xiii. Incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público

Fonte: Recomendação do Conselho da ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO sobre Integridade Pública, 2017.

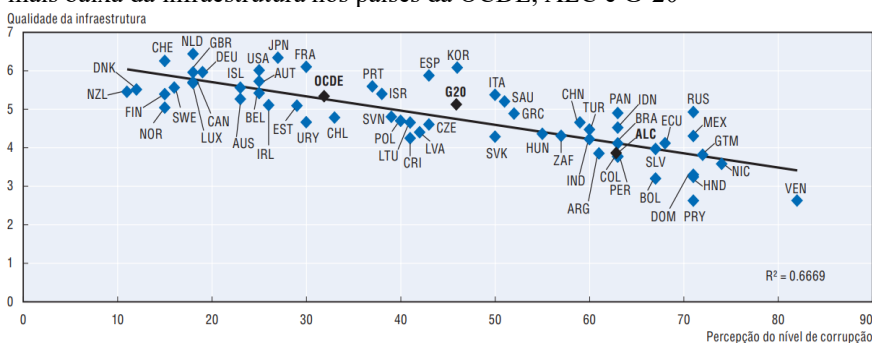
Os programas de integridade se moldam como uma forma de nortear o comportamento dos servidores e demais colaboradores de órgãos e entidades a alinhá-los ao interesse maior: o interesse público (ZENKNER, 2019, p. 54). Esse norteamento tem como objetivo assegurar a conformidade dos envolvidos com os princípios éticos e as demais normas aplicáveis.

³⁴ Para saber os meios de atingimento para cada princípio apresentado pela OCDE, consultar a publicação em <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>.

Por isso, fazer a coisa certa quando ninguém estiver olhando pode ser considerado um lema para a integridade. Integridade é a “pedra angular no sistema de boa governança” e condição para que todas as demais ações governamentais efetivas; é “um dos pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais, conforme ensina a OCDE (2017, p. 6). Por sua vez, integridade pública retrata um estado ou condição de um órgão ou entidade pública completo, inteiro, íntegro (BRASIL, 2017, p. 5). E os programas de integridade passam a existir como uma maneira de dar alinhamento a esses comportamentos, segundo as leis, boas práticas e os princípios éticos, tudo isso para o interesse maior: o interesse público.

Com isso, as organizações remam para um norte seguro e contra as estatísticas. Pois pesquisas realizadas pela OCDE apuraram que “níveis de percepção de corrupção vêm acompanhados de qualidade mais baixa da infraestrutura nos países da OCDE, América Latina e do Caribe – ALC e G-20” (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2020, p. 28), enquanto “níveis mais elevados de corrupção diminuem os incentivos para investir em inovação” (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2020, p. 28) e a “corrupção afeta a produtividade do capital humano” (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2020, p. 29), conforme gráficos a seguir reproduzidos.

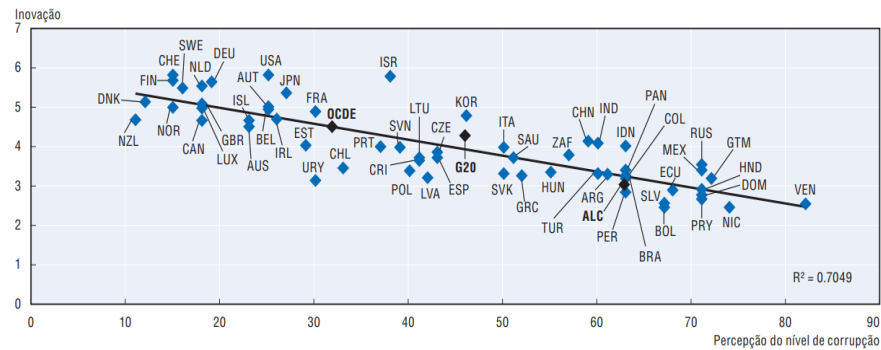
Gráfico 3 – Níveis de percepção de corrupção vêm acompanhados de qualidade mais baixa da infraestrutura nos países da OCDE, ALC e G-20³⁵



Fonte: ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2020, p. 28), sendo os dados de 2017/2018.

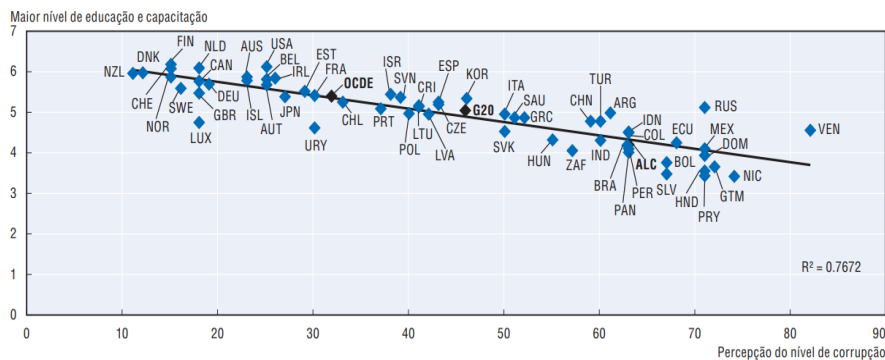
³⁵ O nível de percepção de corrupção é medido pelo Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional, que foi invertido para facilitar a interpretação dos resultados como nível de corrupção (quanto maior a pontuação, maior o nível de percepção de corrupção). A fonte dos dados sobre infraestrutura é o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial 2017–2018. “Infraestrutura” é um índice construído com base nos indicadores “Qualidade da infraestrutura geral”, “Qualidade das rodovias”, “Qualidade da infraestrutura ferroviária”, “Qualidade da infraestrutura portuária” e “Qualidade da infraestrutura de transporte aéreo”. A fonte dos dados sobre a Bolívia é o Relatório de Competitividade Global 2016–2017. Os países do G-20 também estão incluídos nesta análise” elaborada pela ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2020, p. 28).

Gráfico 4 – Níveis mais elevados de corrupção diminuem incentivos para investir em inovação³⁶



Fonte: ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2020, p. 28), sendo os dados de 2017/2018.

Gráfico 5 – Corrupção afeta a produtividade do capital humano³⁷



Fonte: ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2020, p. 29), sendo os dados de 2017/2018.

Muito embora a integridade seja, de fato, uma responsabilidade de todos os indivíduos, segundo a ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2020, p. 146), a experiência internacional demonstra que um agente responsável pela implementação, coordenação e promoção das políticas de integridade pode desempenhar um papel importantíssimo para superar as dificuldades de implementação dos programas. Por outro lado, ainda ensina que a mera existência dos agentes de integridade

³⁶ “Nota: o nível de percepção de corrupção é medido pelo Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional, que foi invertido para facilitar a interpretação dos resultados como nível de corrupção (quanto maior a pontuação, maior o nível de percepção de corrupção). A fonte dos dados sobre inovação é o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial 2017–2018. Os países do G-20 também estão incluídos nesta análise” elaborada pela ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2020, p. 28).

³⁷ “Nota: o nível de percepção de corrupção é medido pelo Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional, que foi invertido para facilitar a interpretação dos resultados como nível de corrupção (quanto maior a pontuação, maior o nível de percepção de corrupção). A fonte dos dados sobre educação e capacitação é o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial 2017–2018. Os países do G-20 também estão incluídos nesta análise” elaborada pela OCDE (2020, p. 29).

designados em órgãos e entidades não garante qualquer apoio na remediação contra as referidas estatísticas, ressaltando que, de acordo com a bibliografia acadêmica, outros fatores, como o nível de abertura do governo, a qualidade dos serviços públicos e a percepção de igualdade podem também exercer influência no sucesso e no insucesso das ações de implementação dos programas.

Conforme BRASIL (2004, p. 5-6), os programas de integridade são um conjunto estruturado de ações voltadas à prevenção, detecção e remediação de fraudes e atos de corrupção, efetivadas em órgãos e entidades públicas, privadas ou sociais, capazes de desenvolver uma cultura de integridade necessária para aumentar a confiança da sociedade nas instituições.

Como se nota, a estratégia se dá com a mudança da cultura das organizações. A mudança da cultura organizacional se dá pela transformação de comportamentos e valores da entidade. Por sua vez, essa transformação se dá em face de discurso e prática coerentes, pelo exemplo, pela comunicação consistente, vivenciando o que se prega, com um controle interno atuante, bem como pela capacitação e correição (RIO DE JANEIRO, 2021b, p. 8).

Como se percebe, a implementação de programas de integridade é abrangente e requer da administração uma reunião de esforços no sentido de dar não só existência formal, mas existência material e efetividade a essa política pública (RIO DE JANEIRO, 2022d). As ações devem ser pensadas de forma integrada, sistêmica, com o apoio da alta administração e sob a coordenação de uma unidade responsável (BRASIL, 2019, p. 7-10), uma vez que vai além: é uma mudança ou adequação de uma cultura organizacional. Acrescenta-se que tal entendimento não se restringe à área pública: a ideia é a mesma para o ambiente corporativo (RIO DE JANEIRO, 2022d).

De fato, a implementação de programas de integridade: (i) promove a melhoria da imagem do órgão ou entidade perante a sociedade (MINAS GERAIS, 2017); (ii) gera aumento de produtividade dos agentes públicos pela melhoria na clareza de objetivos e ações institucionais (MINAS GERAIS, 2018, p. 25); (iii) acarreta redução de custos com deficiências processuais, agilidade na resposta e mitigação de danos em caso de eventuais problemas que se apresentem, além de antecipação e resolução de iminentes riscos inerentes à área de atuação do órgão ou entidade (RIO DE JANEIRO, 2021b, p. 6); e, (iv) oferece proteção do gestor do órgão em face da existência de controles e informações transparentes (RIO DE JANEIRO, 2021b, p. 6).

Assim, considerando que a Administração Pública se vale de contratações para adquirir bens e prestação de serviços, bem como para a realização obras e, com base em

fundamentação estruturada, como exemplo a da CGU, que afirma que as licitações públicas e a execução dos contratos administrativos representam situações de risco significativo (BRASIL, 201x, p. 4)³⁸, foi apresentado pelo Senado Federal o Projeto de Lei Ordinária nº 4.334, de 07 de dezembro de 2021, com propositura de alteração da Nova Lei das Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021), estabelecendo a obrigatoriedade de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, a elaborarem e implementarem o seu programa de integridade, “com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção nas contratações públicas” (BRASIL, 2022).

1.1.3. Destinatários dos programas de integridade

Um norteamento se revela importante para fins de focar os trabalhos relacionados aos programas de integridade: quem são efetivamente seus principais destinatários. Em outras palavras, para onde os programas tem alvo e para que tipo de atores.

A elucidação desta questão é dada de forma ímpar por Moreno-Ocampo (2000 *apud* ZENKNER, 2018, p. 54) quando classificou em “verdes”, “amarelos” e “vermelhos” os membros de qualquer entidade. Para explicar sua classificação, valeu-se de uma metáfora: uma história que aconteceria em uma sala fechada com um numerário alheio e uma câmera. O personagem “verde” poderia ficar no ambiente por longo período de tempo, inclusive com a câmera desligada e nunca tocaria no dinheiro. De fato, inclusive, o protegeria. O personagem “amarelo” caso possua certeza de que a câmera está desligada e que não possa ser responsabilizado, não hesitará em subtrair uma parcela do dinheiro. Por sua vez, o personagem “vermelho”, além de desviar toda a quantia, não hesitaria em levar também a câmera de vigilância.

Em breve síntese da metáfora, conclui-se que os personagens “verdes” são íntegros, fazendo o certo mesmo que não estejam sendo observados; os “amarelos” são capazes de

³⁸ https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/cartilha_anticorruptao.pdf

permutar sua honra por um benefício, após avaliarem que não serão descobertos e os “vermelhos” são totalmente desonestos e não há como detê-los.

Como em toda entidade, segundo Moreno-Ocampo (2000 *apud* ZENKNER, 2018, 54), existem os personagens “verdes”, “amarelos” e “vermelhos”; os principais destinatários dos programas de integridade são os personagens “amarelos”, pois eles é que podem se submeter a variações conforme a gestão da organização: se os líderes são íntegros, os “amarelos” passam a possuir um tom “esverdeado” aos colaboradores, enquanto que, se os gestores adotam posturas não íntegras, o tom do time “amarelo” já passa a ser “avermelhado”.

Ou seja, para se colorir a equipe da entidade de um tom mais “verde”, cabe um programa de integridade estruturado e efetivo, por permitir mitigar a ocorrência de corrupção e desvios éticos (MORENO-OCAMPO, 2000 *apud* ZENKNER, 2018, p. 54).

Alinhado com o tema, importante apresentar os resultados dos levantamentos obtidos pela consultoria ICTS-Protiviti (2019, p. 1; 2017, p. 6), que também atribui cores para o nível de flexibilidade moral de servidores, variando de “verde” (que possui moral rígida: flexibilidade baixa) ao “vermelho” (que não possui moral rígida e desconsidera normas: flexibilidade alta), conforme o seguinte referencial (Figura 1):

Figura 1 – Referencial do nível de flexibilidade moral de servidores



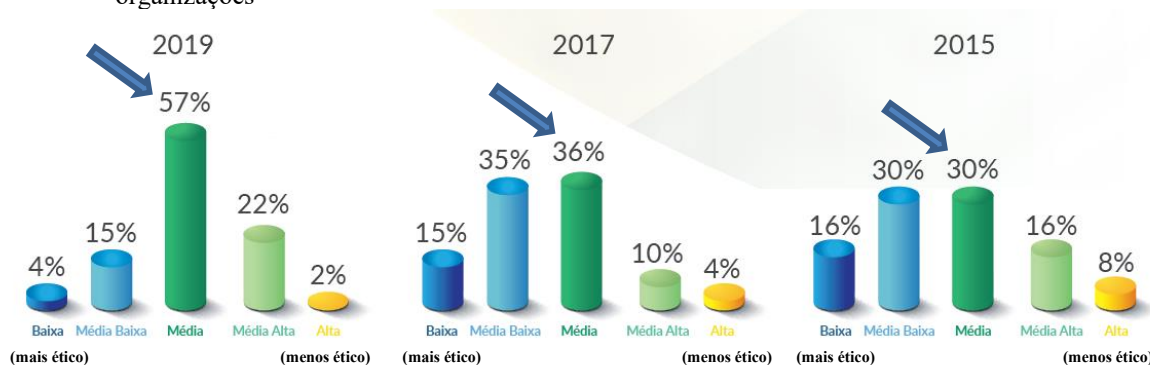
Fontes: ICTS-Protiviti, 2019, p. 1 e ICTS-Protiviti, 2017, p. 6.

A consultoria mencionada concluiu que 57% dos profissionais entrevistados³⁹ (data-base 2019) possuíam flexibilidade moral média. Estes seriam os personagens classificados como “amarelos” por Moreno-Ocampo (2000, *apud* ZENKNER, 2018, 54). Nos termos utilizados pela ICTS-Protiviti (2019, p. 1; 2017, p. 6), esses 57% encontravam-se dispostos a agir tanto de forma ética (se tornando “verdes”) ou antiética (passando a “vermelhos”). Esse

³⁹ A seleção abrange profissionais de organizações brasileiras em geral.

percentual aumentou em 2019, se comparado com os dados apurados em 2017 (36%) e 2015 (30%), conforme Gráfico 6 a seguir apresentado:

Gráfico 6 – Demonstração da evolução dos servidores que estão dispostos a agir de forma ética ou antiética nas organizações



Fontes: ICTS-Protiviti, 2019, p. 1 e ICTS-Protiviti, 2017, p. 6.

Na mesma linha, vale o registro da diminuição do número de servidores com baixa flexibilidade, ou seja, aqueles mais éticos. Pelo gráfico apresentado pela ICTS-Protiviti (2019, p. 1; 2017, p. 6), em 2015 eram de 16% do total, passando a 15% em 2017 e atingiram apenas 4% no ano de 2019. Uma redução definitivamente bastante expressiva nesses percentuais.

Como se constata, um percentual da ordem de 60% para servidores considerados “amarelos” e a diminuição daqueles de perfil mais ético merece atenção dos gestores, que tem grande responsabilidade no tratamento da questão. Os gestores são o paradigma das equipes e refletem a coloração “verde”, “amarela” ou “vermelha” para os servidores subordinados chegando até os de “chão de fábrica”. Um membro da alta administração que se mostra presente e atuante no tema integridade se tornará um espelho para a média administração e, por sua vez, refletirá o mesmo perfil de conduta até o nível mais baixo da organização. São simplesmente os exemplos que são seguidos, o que se apregoa e o que se faz. Sobre o tema Rose-Ackerman e Palifka (2016, p. 284) complementam o tema ensinando que “[...] as prevaricações ao nível mais baixo da Administração Pública podem ser mantidas sob controle de um governante honesto e podem tornar-se endêmicas com um governante desonesto [...]”⁴⁰.

Ética e integridade são valores basilares. São fundamentos que se transformam em atitudes no dia a dia (DELOITTE TOCHE TOHMATSU LIMITED, 2022). A ética é pilar

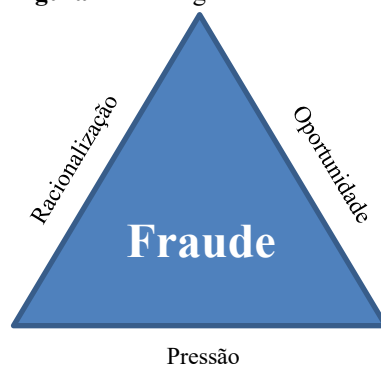
⁴⁰ Texto original: *Low-level malfeasance that can be kept under control by an honest ruler may become endemic with a dishonest ruler.*

estrutural (RIO DE JANEIRO, 2022b) que molda o indivíduo na organização (DELOITTE TOCHE TOHMATSU LIMITED, 2022). Fomentar a ética e a integridade é ação do segmento prevenção que visa mitigar o fenômeno da corrupção (BRASIL, 2022). Comunicações a respeito dessa temática precisam estar disponíveis a todos na organização, sem exceção, para a efetividade da ação.

Não se deseja realizar um estudo antropológico no presente trabalho, no entanto, cabe registrar resultado de pesquisa feita sobre como o brasileiro percebe a corrupção na esfera política. Filgueiras (2009, p. 418) concluiu que, no Brasil, a corrupção é tolerada, porquanto existe uma contradição entre normas morais e a prática social, ou seja, a disposição prática do brasileiro a entrar em esquemas de corrupção contrasta com sua configuração moral. Sacramento e Pinho (2018, p. 123) se alinham com o autor, anotando que são reprovadas práticas tais como a de um político receber propina decorrente de um processo licitatório, porém, existe a tolerância quando a corrupção é direcionada à proteção da família (indicador relacionado à segurança física e econômica de sociedades tradicionais), complementando que essa dicotomia pode ser vista como um indicador de que valores de sobrevivência criam obstáculos no combate à corrupção no país.

Diretamente relacionada aos destinatários dos programas de integridade, destaca-se a hipótese criada pelo criminologista americano Donald Ray Cressey, que permite a análise do comportamento fraudulento de indivíduos em organizações por meio da análise de três dimensões: pressão, oportunidade e racionalização, as quais, dispostas em um triângulo, passam a formar o Triângulo da Fraude (Figura 2). Cressey afirma que esses três elementos devem estar necessariamente presentes para um sujeito realizar uma fraude (1953, p. 30).

Figura 2 – Triângulo da Fraude



Fonte: O autor, 2021.

O primeiro elemento, a pressão, está relacionado à motivação ou pressão que justifica a ação, a prática do ato ilícito (CRESSEY, 1950 *apud* CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019, p. 188). Também é conhecida como incentivo e refere-se a alguma situação que ocorreu na vida pessoal do indivíduo e que criou uma necessidade que o motivou a fraudar (COENEN, 2008; SINGLETON; SINGLETON, 2010 *apud* MACHADO; GARTNER, 2018, p. 64).

O segundo, a oportunidade, associa-se a um conhecimento ou a uma chance com a qual o fraudador se encontra para cometer a fraude, ou seja, o vislumbre da possibilidade de agir de forma ilícita devido à existência de falhas de controle na organização. A lógica é de que o fará assim que conhecer as fraquezas ou se encontrar em uma posição de confiança (MACHADO; GARTNER, 2018, p. 64).

Já o terceiro elemento, a racionalização, refere-se a um item necessário para ocorrência do crime (CRESSEY, 1950 *apud* CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019, p. 188). É um “processo cognitivo de autojustificação”, ou seja, o indivíduo consegue determinar mentalmente que o ato delituoso é uma atitude correta (MACHADO; GARTNER, 2018, p. 64). O aparecimento da racionalização não ocorre após a prática da fraude, mas antes dessa ação, ou seja, o agente não se vê em nenhum momento como um criminoso, pois não enxerga o seu comportamento ferindo a norma e, por isso, utiliza subterfúgios para justificar seus atos – situações e razões que o levam a manter seu conceito como uma pessoa de confiança (CRESSEY, 1950 *apud* CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019, p. 188).

Nesse viés, Ariely (2021, p. 28-29) traz o conceito de autojustificação desenvolvendo a “Teoria da Margem de Manobra”, segundo a qual o comportamento dos seres humanos é regido por duas motivações opostas. Ao mesmo tempo conciliam um sentimento de honestidade e honra calculando eventuais ganhos decorrentes de um ato delituoso e sua punição prevista. Em outras palavras, por um lado, querem ser íntegros, honrados, no entanto, por outro lado, desejam se beneficiar de uma trapaça e obter o máximo de dinheiro possível em uma transação. A ideia se baseia na condição de poder se beneficiar da desonestidade e continuar se vendo como uma pessoa honesta, um ser humano maravilhoso (ARIELY, 2021, p. 29).

Nesse sentido, Cressey (1953, p. 30) afirma, em síntese, que pessoas confiáveis se tornam violadoras da confiança financeira, quando (i) possuem um problema financeiro que não pode ser compartilhado; (ii) a solução do problema pode se dar secretamente pela violação de confiabilidade; (iii) detém a confiança de valores e/ou propriedades a elas

atribuídas; e, (iv) conseguem aplicar justificativas a sua ação, que lhes possibilitem ajustar seus conceitos de si mesmas como pessoas confiáveis.

Becker (1968, p. 170-171) trouxe uma ideia semelhante com um modelo de diagnóstico da desonestidade quando afirmou que os indivíduos, ao cometerem um ato de corrupção, realizam uma análise de custo-benefício: o Método Simples do Crime Racional – MOSCR⁴¹. Em outras palavras, as pessoas cometem atos delituosos baseados em uma análise racional conforme cada situação. Esse modelo convencional de análise foi testado e aperfeiçoado por Ariely (2021, p. 29), e, segundo Jorge (2021, p. 858), os ensinamentos de ambos os autores têm condições de serem integrados objetivando a análise da criminalidade.

Mais de 50 anos depois do Triângulo da Fraude, foi esquematizado o Diamante da Fraude (Figura 3) por Wolfe e Hermanson (2004), com a inclusão de um quarto elemento, a capacidade do fraudador ou, simplesmente, “capacidade”, que se refere à habilidade ou inteligência do profissional para burlar o controle interno por conhecer os processos e/ou possuir poder dentro da instituição para tomar certas decisões que possibilitam cometer a fraude (PASCHOAL; SANTOS; FARONI, 2020, p. 141).

Figura 3 – Diamante da Fraude

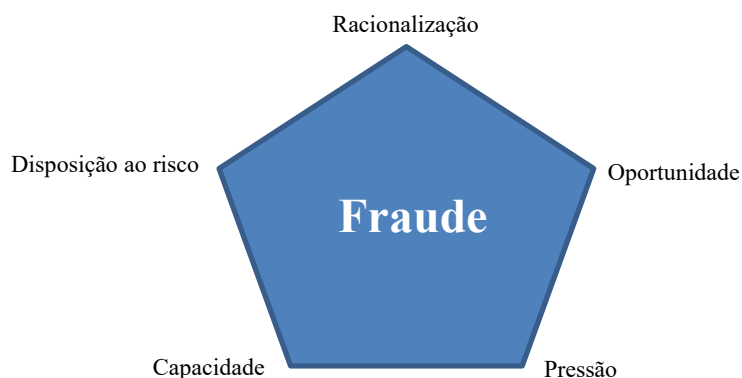


Fonte: O autor, 2021.

Em 2016, a figura geométrica ganhou ainda mais uma ponta no desenho de Santos (2016, p. 60). Tornou-se um pentágono com a adição da “disposição ao risco”, relacionada ao apetite do sujeito de correr o risco de cometer a fraude. Segundo o autor, no Pentágono da Fraude (Figura 4), o indivíduo tem que concluir se a ação vale ou não a pena, ou seja, ele coloca na balança os benefícios e as consequências antes de agir.

⁴¹ Do inglês *Simple Model of Rational Crime – SMORC*.

Figura 4 – Pentágono da Fraude



Fonte: O autor, 2021.

Importante ressaltar, no entanto, que o conceito inicial do esquema de Cressey permaneceu preservado em suas duas inovações, sendo o original Triângulo da Fraude suficiente para o entendimento, de modo específico, da grande dimensão que é a relação das dimensões pressão, oportunidade e racionalização.

Como se percebe, a classificação dos sujeitos “verdes”, “amarelos” e “vermelhos”, a diminuição do número de servidores mais éticos segundo pesquisa realizada pela ICTS-Protiviti (2019, p. 1; 2017, p. 6) e o Triângulo da Fraude de Cressey – ou suas atualizações – devem ser levados em consideração pelos responsáveis pelas unidades de integridade.

A frase “faça a coisa certa quando ninguém estiver olhando”⁴² pode ser considerada um lema da integridade. O que legitima o homem a fazer a coisa certa é a convicção, como julgamento moral, no entanto, mesmo tendo a convicção do que é o certo, o homem pode optar por não fazer o certo (FONSECA, 2018, p. 90).

A respeito desse julgamento, Lawrence Kohlberg⁴³ criou a Teoria do Desenvolvimento Moral, que estabelece que existem seis estágios de moralidade pelos quais o homem pode evoluir durante a sua vida (FINI, 1991. p. 2-15). O primeiro nível se dá no começo da vida infantil, quando as regras são obedecidas pelo medo; no segundo “é movido pelos próprios interesses egoístas”; no terceiro nível, comum na adolescência, o julgamento

⁴² Frase que possui diversas variações, mas que tem efetiva origem em famosa fala de Henry Ford, fundador da Ford Motor Company e primeiro empresário a aplicar a montagem em série de forma a produzir em massa automóveis em menos tempo e a um menor custo e que efetivamente falou “Qualidade significa fazer certo quando ninguém está olhando”.

⁴³ Professor e pesquisador, se especializou na investigação sobre educação e argumentação moral, tendo desenvolvido a Teoria do Desenvolvimento Moral.

como correto se dá para atender as expectativas dos sujeitos próximos e a ação é valorada segundo as suas consequências (FONSECA, 2018, p. 90-91). Segundo o autor, o estágio quatro tem como característica o movimento do jovem no “cumprimento do dever em sociedade”, obedecendo a ordem social e a autoridade; no nível cinco a “preocupação com o bem-estar geral” prevalece, por isso é importante acompanhar os direitos e valores estipulados como “contrato jurídico de uma sociedade”, que prevalecem em caso de conflitos; e, por fim, o sexto nível, máximo, quando a atitude advém do próprio sujeito, não necessitando de leis ou outras normas para balizamento, ou seja, a ação é desinteressada e por princípios: “ganha-se a capacidade de se colocar no lugar do outro em nome da dignidade dos indivíduos”.

A Teoria de Kohlberg possui questionamentos⁴⁴. Nesse sentido, muito embora ressalte que essas críticas não são capazes de tirar a relevância da Teoria, Fonseca (2018, p. 91), no entanto, destaca que o entendimento moral de um sujeito pode se posicionar conforme situações particulares e pontuais, assim, não é regra que um homem íntegro sempre permanecerá íntegro.

1.2. Aspectos práticos

1.2.1. Primeiros passos federais no combate à corrupção

A partir de 2013, observou-se uma pressão da sociedade brasileira para a estruturação de uma postura de fortalecimento do combate à corrupção, devido a uma intolerância aos desvios de conduta de agentes públicos assim como a postura de empresas envolvidas em práticas de corrupção (REIS, 2016, p. 121).

⁴⁴ Os principais questionamentos giram em torno da artificialidade dos dilemas e fragilidade da amostra. Pode-se citar como exemplo o registro de Rosen (1980 *apud* McLeod, 2013) que afirma que os dilemas não são familiares para a maioria das pessoas e que a amostra é tendenciosa. Já Gilligan (1977 *apud* McLeod, 2013) expõe que a teoria de Kohlberg foi baseada em uma amostra exclusivamente masculina, sendo a moralidade dos homens “baseada em princípios abstratos de lei e justiça” e, por sua vez, a das mulheres, “baseada nos princípios de compaixão e cuidado”. Para saber mais consultar: McLeod, Saul. Kohlberg's *Theory of Moral Development*. *Simply Psychology*. 2013. Fonte: <<https://www.simplypsychology.org/kohlberg.html>>.

Fruto dessa cobrança de consequências e responsabilização⁴⁵ foi aprovada a Lei Federal nº 12.846, em 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2013)⁴⁶, conhecida como Lei Anticorrupção, dispondo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Moreira Neto e Freitas (2014, p. 1) registram que a razão da norma seria fomentar que as próprias pessoas jurídicas instituíssem sistemas de controle sobre as condutas de seus agentes, mitigando a prática de atos que firam a moral administrativa, considerando que não lhes seria possível isentarem-se de eventual responsabilização sob a alegação de ausência de culpa *in vigilando*.

A Lei Anticorrupção trouxe inovações para o Direito brasileiro. A primeira delas foi inaugurar o termo “integridade” na legislação, no inciso VIII do artigo 7º, ao dispor sobre o tratamento da aplicação de sanções às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei, como segue: “existência de mecanismos e procedimentos internos de **integridade**, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (...)” (grifo do autor).

Foi lapidada pelo Decreto Federal nº 8.420/2015 (BRASIL, 2015)⁴⁷, com a regulamentação da responsabilização pela prática de atos contra a administração pública e trazendo à baila também o Programa de Integridade, definido como o “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de **integridade**, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes” que visam “detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos” realizados em face da administração pública nacional e estrangeira (grifo do autor).

Esse dispositivo legal ainda acrescenta, em seu parágrafo único, que o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos relacionados às atividades de cada órgão e entidade e que deve possuir um constante aprimoramento e adaptação para garantir sua efetividade (BRASIL, 2015).

Sobre o Decreto Federal nº 8.420/2015 (BRASIL, 2015)⁴⁸, Castro, Amaral e Guerreiro (2019, p. 5) afirmam que se estabeleceram cinco inovações na norma jurídica brasileira: (i) a

⁴⁵ Após aproximadamente 10 anos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003), quando o Brasil se comprometeu a elaborar uma lei com objetivo de evitar o suborno no país.

⁴⁶ A Lei Federal nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013) deve ser considerada uma Lei Nacional por atingir todos os entes federativos e seus poderes de todo território nacional.

⁴⁷ Normatização alterada em 2022, por meio do Decreto Federal nº 11.129/2022 (BRASIL, 2022).

⁴⁸ Normatização alterada em 2022, por meio do Decreto Federal nº 11.129/2022 (BRASIL, 2022).

responsabilização administrativa das pessoas jurídicas; (ii) as sanções administrativas e encaminhamentos judiciais; (iii) os acordos de leniência; (iv) o cadastro nacional de empresas inidôneas e suspensas e o cadastro nacional de empresas punidas; e, por fim, (v) os programas de **integridade** (grifo do autor).

Com efeito, a criação dos programas de integridade é a única dentre as cinco mencionadas medidas que tem caráter preventivo, conforme assevera os mencionados autores que registram que as “outras quatro medidas referem-se a atos celebrados depois de práticas corruptas terem sido executadas” (CASTRO; AMARAL; GUERREIRO, 2019, p. 190).

Os autores (2019, p. 189) advogam que, muito embora já houvesse tipificação de crime de corrupção no Código Penal para as pessoas físicas, restava pendente uma norma que pudesse alcançar as pessoas jurídicas.

Assim, com a Lei Anticorrupção e sua regulamentação, surge um elemento novo: a responsabilidade objetiva da empresa, ou seja, a responsabilidade deixa de ser da pessoa física que cometeu o ato ilícito contra a instituição pública, passando a empresa a responder juridicamente pelos crimes (SILVA; MARTINS; BANNWART JÚNIOR, 2019, p. 7).

Nesse sentido, Castro, Amaral e Guerreiro (2019, p. 189) complementam que, tal como ocorre nos Estados Unidos, empresas que apresentam comprovações relativas à existência e ao funcionamento de um programa de integridade recebem tratamento diferenciado nas apurações de irregularidades. A dosimetria da pena aplicada às pessoas jurídicas pode variar de 1 a 4% ⁴⁹, segundo o Decreto Federal nº 8.420/2015 (BRASIL, 2015)⁵⁰, caso sejam comprovadas a existência e a aplicação de um programa de integridade. Controles internos implementados ou aprimorados tendem a gerar a confiabilidade nas demonstrações contábeis e demais relatórios.

Ritt e Leal (2018, p. 99) se alinham com Castro, Amaral e Guerreiro (2019, p. 190), ao afirmar que a Lei Anticorrupção brasileira e sua regulamentação possuem conteúdo semelhante ao da Lei de Práticas de Corrupção no Exterior (*Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*) dos Estados Unidos, mas acrescenta também a semelhança com a Lei do Suborno do Reino Unido (*United Kingdom Bribery Act – UKBA*), uma das mais rígidas do mundo – que pune inclusive a corrupção privada. Por esse motivo, fica claro que o Brasil se alinhou às mais avançadas legislações do mundo em relação ao combate à corrupção.

⁴⁹ 1% a 4% do faturamento bruto da pessoa jurídica – base último exercício anterior, excluídos os tributos (inciso V do artigo 18 do Decreto Federal nº 8.420/2015 (BRASIL, 2015).

⁵⁰ Normatização alterada em 2022, por meio do Decreto Federal nº 11.129/2022 (BRASIL, 2022).

Já Fonseca (2018, p. 77) faz uma ressalva no sentido de que as inovações geradas pela Lei Federal nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), muito embora revelem avanços pelo alinhamento ao que de mais novo poderia existir no combate à corrupção (a prevenção à corrupção), as iniciativas para a publicação da Lei foram muito mais frutos dos compromissos internacionais do Brasil e afirma que a “pouca consciência ética acerca do impacto” das mudanças “demanda uma revisão do papel da integridade, a fim de tirar da lei tudo que o seu fundamento pode dar”.

Com importância semelhante à Lei Federal nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013) pode-se citar o Estatuto das Licitações – Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993)⁵¹ – que nasceu como resultado do escândalo dos Anões do Orçamento⁵², estabelecendo forte arcabouço jurídico para o controle administrativo-burocrático e mitigação da corrupção em licitações na Administração Pública (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 22). Na mesma toada, citamos a nova Lei das Licitações – Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021)⁵³ – que incorporou conceitos de governança e de promoção de um ambiente com integridade e confiabilidade, visando à eficiência, efetividade e eficácia nas contratações públicas⁵⁴.

Mas o Brasil acompanhou o cenário global com o aprimoramento e fortalecimento de mecanismos internos de combate à corrupção, com a criação da Controladoria Geral da União – CGU em 2003⁵⁵ e o aperfeiçoamento das fiscalizações realizadas pela Secretaria da Receita Federal – SRF, a atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, no monitoramento de movimentações financeiras atípicas.

A criação do órgão de controle interno do governo federal, a CGU, para Loureiro *et al.* (2012, p. 55), em virtude de sua múltipla atuação, significou uma inovação no controle dos

⁵¹ Também deve ser considerada uma Lei Nacional.

⁵² Anões do Orçamento foi um grupo de congressistas brasileiros que, no final dos anos 80 e início dos anos 90, envolveram-se em fraudes com recursos do Orçamento da União até serem descobertos e investigados, em 1993, perante uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de grande repercussão. A denominação de "anões" deveu-se ao fato de que os principais envolvidos no caso eram deputados sem grande repercussão nacional, ou seja, "anões de poder" no Congresso Nacional.

⁵³ A Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021) entrou em vigor na data de sua publicação, mas manteve válida a Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) até 1º de abril de 2023. Também deve ser considerada uma Lei Nacional.

⁵⁴ “Art. 11 (...)

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, (...) com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, **promover um ambiente íntegro e confiável**, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações” (grifo do autor).

⁵⁵ Criação por meio da Lei Federal nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003).

governantes no Brasil pois incrementou suas atividades “indo além do clássico controle da legalidade” para a promoção da qualidade da gestão, bem como fortalecendo o controle social (2012, p. 56). Ao ser criada, a CGU incorporou as funções da então existente Corregedoria Geral da União⁵⁶ e que tinha o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. A Corregedoria Geral da União, naquela oportunidade, já executava as atividades de controle interno e de ouvidoria – antes desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC e pela Ouvidoria Geral da União – OGU, respectivamente. Por fim, alguns anos depois, o Decreto Federal nº 5.683/2006 (BRASIL, 2006) alterou a estrutura da CGU, conferindo maior organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição, ampliando sua competência no sentido de não apenas detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência (BRASIL, 2022).

Fato é que o órgão exerceu um protagonismo no tema integridade. As primeiras normatizações da temática integridade foram as Portarias CGU nºs 1.089/2018 e 57/2019⁵⁷, estabelecendo orientações para os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O portal da CGU na internet, além das normas a respeito, possui ainda publicações datadas de novembro de 2015⁵⁸ e agosto de 2017⁵⁹. Diversos outros documentos foram publicados posteriormente trazendo diretrizes e orientações para implementação de programas de integridade em órgãos e entidades⁶⁰, no entanto cabe destaque para o seu próprio “plano de integridade” (BRASIL, 2018).

É de entendimento da CGU que a gestão da integridade se revela componente fundamental da boa governança e que oferece às outras atividades de governo não apenas legitimidade e confiabilidade, mas também eficiência. O órgão de controle interno ensina – com os sistemas da administração atuando de forma coordenada – gestão da ética, controles internos, correição, capacitação, dentre outros. Quando bem coordenados, possibilita a tomada de decisões em função de critérios técnicos pelos agentes públicos, evitando ações baseadas em interesses particulares. Tal fato, naturalmente, eleva a qualidade na prestação dos serviços públicos (BRASIL, 2019; VIOL, 2021, p. 130). Essa é a meta da área da Integridade nas organizações: **gerir essas engrenagens de forma que os sistemas funcionem de maneira**

⁵⁶ Instituída em 2001 pela Medida Provisória nº 2.143-31/2001 (reeditada posteriormente diversas vezes).

⁵⁷ Esta Portaria revogou a Portaria CGU nº 1.089/2018 (BRASIL, 2018).

⁵⁸ “Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas”.

⁵⁹ “Manual para Implementação de Programas de Integridade” [Pública].

⁶⁰ Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/colecao-programa-de-integridade>.

integrada e que os objetivos dos órgãos e entidades sejam alcançados com eficiência (grifo do autor).

1.2.2. Primeiros passos do Governo do Estado do Rio de Janeiro

1.2.2.1. Criação da CGE-RJ e da área de integridade em sua estrutura

Nessa conjuntura, instituindo “um modelo contemporâneo mais adequado de estruturação de órgãos de controle interno, ora adotado pela maioria dos Estados e pela União, com modernas características de autonomia e vinculação direta à chefia do Poder Executivo” (RIO DE JANEIRO, 2018) e acompanhando os passos de um movimento nacional de combate à corrupção, o Estado do Rio de Janeiro criou a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO), por meio da Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018 (RIO DE JANEIRO, 2018) adotando um modelo de estrutura que se alinhava com as boas práticas em vigor à época.

De fato, além de acompanhar o modelo da estrutura da CGU, a criação da CGE-RJ foi, também, uma questão mandatória decorrente da disciplina criada pelo inciso XXX do artigo 77 da Emenda Constitucional nº 68, de 28 de junho de 2016 (RIO DE JANEIRO, 2016), que estabeleceu que as atividades do sistema de controle interno dos Estados, União e Distrito Federal, previstas no artigo 129 da Constituição Estadual, “contemplarão, em especial, as funções de auditoria governamental, ouvidoria, transparência e controladoria, e serão desempenhadas por órgão de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreira específica, na forma de Lei” (RIO DE JANEIRO, 2018). Assim, a área da Integridade foi considerada função de controle interno com a finalidade de fomentar políticas e procedimentos visando a prevenção da corrupção, conforme segue:

Art. 6º Para efeitos desta Lei, entende-se como:

I – Macrofunções do controle interno: são funções de controle interno estruturadas em nível superior que visam dar suporte ao processo de gestão, desempenhadas sob a temática de:

a) Auditoria Governamental: tem por finalidade avaliar os controles internos e gerenciar os riscos corporativos dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, examinar a legalidade, legitimidade e avaliar os resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à economicidade, eficácia, eficiência e efetividade; assim

como orientar e acompanhar a gestão governamental, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização;

b) Ouvidoria: tem por finalidade fomentar o controle social e a participação popular, por meio do recebimento, registro e tratamento de manifestações do cidadão sobre os serviços prestados à sociedade e a adequada aplicação de recursos públicos;

c) Transparência: tem por finalidade fomentar o controle social e a participação popular, por meio da definição de mecanismos que contribuam para a acessibilidade, clareza e integridade das informações disponibilizadas à sociedade;

d) Corregedoria: tem por finalidade prevenir e apurar os ilícitos disciplinares praticados no âmbito da Administração Pública, e promover a responsabilização administrativa de pessoa jurídica pela prática de atos lesivos à Administração Pública e negociar os acordos de leniência previstos na Lei nº 12.846/2013;

II – Integridade: é a função de controle interno que tem por finalidade conceber políticas e procedimentos destinados a prevenir a corrupção; (...) (grifo do autor)

A estrutura organizacional da CGE-RJ foi definida no mesmo ano por intermédio do Decreto Estadual nº 46.394, de 13 de agosto de 2018 (RIO DE JANEIRO, 2018), com alteração posteriormente promovida pelo Decreto Estadual nº 46.590, de 27 de fevereiro de 2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), quando foi instituída naquela Controladoria a área de Integridade, que passou a ficar responsável pelas atividades relacionadas à normatização, desenvolvimento e implementação do programa de integridade pública no Estado.

1.2.2.2. Marco legal para a Integridade no Estado

Em 22 de agosto de 2019 foi editado o Decreto Estadual nº 46.745 (RIO DE JANEIRO, 2019) – marco legal para a integridade no Estado do Rio de Janeiro – objetivando fomentar a cultura de integridade no Estado do Rio de Janeiro, com o foco específico nos órgãos da administração direta, assim como autarquias e fundações da administração pública estadual, como mecanismo para a detecção de atos de corrupção. Nesta norma foram definidos cinco tipos de corrupção a serem tratados, os quais passam a ser transcritos na Tabela 2 que se segue:

Tabela 2 – Tipos de corrupção tratados pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 (continua)

Descrição	Definição
Atos de corrupção	Atos intencionais que pode ser ativos ou passivos Obtenção de vantagens pessoais em trocas de valores Relacionam-se à prática de condutas ilícitas, para obter vantagens pessoais

Tabela 2 – Tipos de corrupção tratados pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 (conclusão)

Descrição	Definição
Atos de corrupção	Atos intencionais que pode ser ativos ou passivos Obtenção de vantagens pessoais em trocas de valores <u>Relacionam-se à prática de condutas ilícitas, para obter vantagens pessoais</u>
Conflitos de interesses	Situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados Comprometem o interesse coletivo ou influenciam, de maneira imprópria, o desempenho da função pública
Desvios de conduta	Atos conscientes com envolvimento direto ou indireto da alta gestão do órgão ou entidade Relaciona-se à prática de condutas antiéticas e ilícitas, que ferem as normas de conduta dos servidores públicos
Fraudes	Ato intencional Omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis
Nepotismo	Nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas

Fonte: Extraído e adaptado de: Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, TCU, 2018; Lei Federal nº 12.813, de 16 de maio de 2013, Brasil, 2013; Governança, gestão de riscos e integridade, VIEIRA; BARRETO, 2019; Guia para Estruturação do plano de integridade, CGE, 2022; e, Súmula Vinculante nº 13, STF, 2018.

Um desafio, pois apenas a União e o Estado de Minas Gerais, bem como outros poucos estados e municípios, possuíam órgãos ou entidades com seus programas de integridade pública efetivamente em operação no início de 2019, conforme levantou Barreto e Vieira (2021, p. 446), existindo, conseqüentemente, pouca legislação aprovada nesse sentido, de onde se destacava, mais uma vez, o conjunto normativo da União (CGU)⁶¹ e de Minas Gerais⁶².

Nesse contexto, o Brasil ainda permanecia com sua má classificação no Índice de Percepção da Corrupção 2021 – IPC 2021, divulgada pelo site Transparência Internacional, revelando retrocessos e ações insuficientes no tratamento da corrupção a nível nacional (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022). O país possuía 38 pontos e estagnou em

⁶¹ Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, que institui o Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2016); Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017).

⁶² Decreto Estadual nº 47.185, de 13 de maio de 2017, que dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade – PMPI (MINAS GERAIS, 2017); Resolução CGE nº 031/2018, que institui o Plano de Integridade da Controladoria-Geral do Estado (MINAS GERAIS, 2018); Resolução CGE nº 041/2018, que institui o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles – CGIRC, da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2018).

um patamar ruim, fato que vinha ocorrendo desde 2015 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022).

O tempo passou, a pandemia de coronavírus⁶³ assolou o mundo e ainda tem deixado danos para os países do globo, no entanto, o tema “prevenção à corrupção” não deixou de estar presente nas ações dos governos. No primeiro semestre de 2021 já eram mais estados que divulgavam em seus portais na *internet* medidas de prevenção à corrupção baseadas no desenvolvimento de programas de integridade⁶⁴. Não por isso, todavia, a implementação de programas de integridade deixa de ser uma missão desafiadora para o Rio de Janeiro.

Sendo a integridade princípio e premissa para o exercício da governança, visando um modelo de gestão para resultados, foi instituída a política de governança do governo do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio do Decreto Estadual nº 47.053/2020 (RIO DE JANEIRO, 2020), abrangendo sua administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.

E, mais recentemente, a Resolução CGE-RJ nº 124, de 04 de fevereiro de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022)⁶⁵, estabeleceu os procedimentos necessários para a estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade na administração pública estadual, instituídos pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019).

Muito embora não seja tema do presente estudo, cabe frisar que, alinhado com os conceitos da Lei Anticorrupção do Governo Federal, em 17 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017), ou seja, antes mesmo da criação da CGE-RJ, foi sancionada a Lei Estadual nº 7.753 (RIO DE JANEIRO, 2017) que, em seu artigo 3º, exige a apresentação de um programa de integridade para as empresas que formalizarem contrato, consórcio, convênio, concessão ou

⁶³ O surto de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) foi declarado pandemia em 11 de março de 2020 no Brasil. Até 2022, por ocasião da fase final da elaboração deste trabalho, ainda eram observados os efeitos da pandemia, no Brasil e no mundo.

⁶⁴ Exemplos:

Alagoas: Controladoria Geral do Estado de Alagoas – CGE-AL

(<http://www.controladoria.al.gov.br/noticia/item/1994-cge-implanta-programa-de-integridade-e-compliance>)

Ceará: Controladoria Geral do Estado do Ceará – CGE-CE (<https://www.cge.ce.gov.br/tag/integridade/>)

Espírito Santo: Secretaria de Estado de Controle do Espírito Santo – SECONT-ES (<https://secont.es.gov.br/programa-de-integridade-secont>)

Mato Grosso do Sul: Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul – CGE-MS (<https://www.cge.ms.gov.br/Geral/programa-ms-de-integridade/>)

Paraná: Controladoria Geral do Estado do Paraná – CGE-PR (<https://www.cge.pr.gov.br/Pagina/Programa-Estadual-de-Integridade-e-Compliance>)

Pernambuco: Controladoria Geral do Estado de Pernambuco – CGE-PE (<https://www.scge.pe.gov.br/programa-de-integridade/>)

⁶⁵ A Resolução CGE-RJ nº 124, de 04 de fevereiro de 2022 sofreu alteração por intermédio da Resolução CGE-RJ nº 172, de 18 de novembro de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), após todas as entrevistas realizadas, bem como a dissertação totalmente escrita, revisada e pronta para ser entregue à Banca Examinadora.

parceria público-privado com a administração pública direta, indireta e fundacional do Estado do Rio de Janeiro, caso se enquadrem nos limites estabelecidos naquela Lei⁶⁶.

Não sendo objeto aqui ampliar mais a discussão sobre a norma em tela, cabe frisar, assim, que já havia no ano de 2017 a preocupação do Estado do Rio de Janeiro no sentido de se prevenir a corrupção. Devido às exigências decorrentes da contratação de bens e serviços com órgãos públicos, o programa de integridade, ou programa de *compliance* (WITTMANN, 2016, p. 10), como mais comumente utilizado na área privada, também passou a ser prioridade das empresas contratadas e que, segundo Ritt e Leal (2018, p. 97), já se revela um movimento crescente e irreversível.

1.2.2.3. Fases para implementação do programa de integridade no Estado

Não existe um modelo único para a implementação dos programas de integridade. Cada programa é único. Por exemplo, caso houvesse duas entidades culturais que administrassem teatros em dois municípios de mesma população, no Rio de Janeiro e em São Paulo, que possuíssem a mesma quantidade de servidores e diversas outras semelhanças, essa condição não ensejaria a utilização de um mesmo programa em ambas. Isso se dá porque a cultura organizacional de cada órgão e entidade será sempre diferente. Partindo do exemplo anterior, mesmo que a alta gestão pudesse participar da administração daquelas organizações culturais por algum período de tempo, cada entidade deveria implementar o seu programa com base nas suas características próprias e individuais (RIO DE JANEIRO, 2021b, p. 4).

Apesar de não ser *plug and play*, existe um padrão gerencial que deve ser seguido (RIO DE JANEIRO, 2021b, p. 4). A pesquisa de Barreto e Vieira (2021, p. 447) apresentou as nove diretrizes⁶⁷ seguidas pelo Governo Federal. Muito embora também se volte para a legislação federal, o Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), em seu artigo 6º, dispôs as fases para a implementação de um programa de integridade de forma

⁶⁶ Valores superiores ao da modalidade de licitação por concorrência, sendo R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 para compras e serviços (atualizados a partir de 1º de janeiro de cada exercício posterior a 2018 pela UFIR-RJ - Unidade Fiscal de Referência), mesmo que na forma de pregão eletrônico. Os prazos dos instrumentos devem ser iguais ou superiores a 180 dias.

⁶⁷ (i) comprometimento da alta direção; (ii) avaliação de risco; (iii) código de conduta; (iv) controles internos; (v) treinamento e comunicação; (vi) canais de denúncia; (vii) investigação interna; (viii) diligência prévia (*due diligence*); e, (ix) monitoramento.

bastante semelhante e definiu que, obrigatoriamente, oito devem ser observadas: (i) identificação de riscos; (ii) estruturação do plano de integridade; (iii) elaboração de um código de ética e de conduta; (iv) comunicação e treinamento; (v) estruturação e implementação de um canal de denúncias; (vi) realização de auditoria e monitoramento; (vii) ajustes e reavaliações e, por fim, (viii) aprimoramento e monitoramento do funcionamento do programa de integridade.

De fato, as fases previstas no artigo 6º do Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) são tão importantes quanto os eixos definidos no artigo 5º desse mesmo dispositivo legal. A identificação e classificação dos riscos é a fase responsável pela avaliação do impacto dos riscos existentes que possam prejudicar o desenvolvimento de atividades com potenciais prejuízos, seja ao erário público ou ao desenvolvimento das atividades em si (RIO DE JANEIRO, 2022d). Segundo, ainda, a CGE-RJ (2022), a gestão de riscos integra o sistema de prevenção e é a mola propulsora do sucesso de um Programa de Integridade. Já a estruturação do plano de integridade é a efetiva criação do plano para a implementação do programa de integridade pública, integrando o sistema de prevenção (RIO DE JANEIRO, 2021c). Se conseguir a reparação de um dano ao erário, seja ela total ou até mesmo parcial, é uma medida normalmente não observada e que envolve, via de regra, ações judiciais. Desta forma, o fomento da ética e da integridade nas organizações é o meio mais efetivo, eficiente e eficaz para se conseguir a prevenção de atos de corrupção, conflitos de interesses, desvios de conduta, fraudes e nepotismo (RIO DE JANEIRO, 2022d).

A elaboração do código de ética e conduta é um dos pilares de um sistema de integridade bem estruturado (RIO DE JANEIRO, 2022a). Seu propósito é o de promover a cultura ética na Administração Pública, definindo princípios e comportamentos éticos esperados de colaboradores em uma instituição, sendo a sua elaboração e divulgação um instrumento fundamental para a implementação do programa de integridade (RIO DE JANEIRO, 2022d). Segundo Pizzino (2022, p. 97), após definidos os valores do órgão ou entidade, as condutas éticas devem estar codificadas, explícitas no planejamento estratégico da organização e, após, consolidadas por meio de capacitações. Para isso, tem que ter um conteúdo claro, direto, simples e moderno (RIO DE JANEIRO, 2022d). Os códigos de conduta ética determinam os valores dignos e superiores das organizações, e, por isso, direcionam as ações íntegras e conformes próprias de cada órgão e entidade (SANTANA, 2020, p. 22). Pode possuir variados nomes – Código de Ética, Código de Conduta, Código de Posturas, etc. – sendo certo que deve ser elaborado e ajustado às características do respectivo órgão ou entidade, para acompanhar suas condições próprias. Em outras palavras, possuindo

atividades e culturas organizacionais distintas, apenas um código específico é capaz de nortear corretamente a ética no órgão ou entidade, pois assim atenderá as suas especificidades, como por exemplo, as da segurança pública, da saúde, da educação, etc. (RIO DE JANEIRO, 2022b). Assim, é eixo determinante em um programa de integridade.

Para se difundir os princípios de conduta ética profissional no serviço público e avaliar os eventuais desvios dos regramentos contidos no Código de Ética e Conduta, deve ser instituída uma Comissão de Ética. São apuradas pela Comissão de Ética, por meio de Processo de Apuração Ética, as condutas que possam configurar transgressão aos princípios e às normas contidas no Código de Ética, decorrentes de ofício ou em razão de denúncias fundamentadas (RIO DE JANEIRO, 2021a). Integram o sistema de prevenção.

Pessoas são o maior ativo de toda instituição, assim, a adesão dos colaboradores ao seu programa de integridade é essencial para o seu sucesso (RIO DE JANEIRO, 2022d). Nesse sentido, a fase da comunicação se revela uma das mais importantes, pois de nada adianta a existência de um fato ou documento se não há o conhecimento de que eles existem e estão válidos (RIO DE JANEIRO, 2022d). É parte do sistema de prevenção e é responsável pela ampla divulgação dos normativos desenvolvidos e a divulgação da missão e objetivos da administração.

Por sua vez, as capacitações e os treinamentos se revelam igualmente importantes, pois devem ser oferecidos para desenvolvimento, ciência e comprometimento de todos os servidores para que o órgão ou entidade execute com eficiência as ações para o qual foi criado (RIO DE JANEIRO, 2022d). Agregam o sistema de prevenção.

A Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018 (RIO DE JANEIRO, 2019) determina, em seu artigo 7º, que toda a administração direta deverá ter uma unidade de controle desempenhando as macrofunções de ouvidoria/transparência, auditoria e corregedoria. A administração indireta deverá ter uma unidade de Auditoria, porém caso as referidas entidades não tenham estrutura para desempenhar as macrofunções de ouvidoria/transparência e corregedoria, a administração direta poderá executar essas atividades de suas entidades vinculadas. Assim, passa-se às fases de canal de denúncias, realização de auditoria e monitoramento, respectivamente representadas pelas referidas macrofunções.

Na CGE-RJ, a ouvidoria e a transparência integram uma mesma estrutura, na forma de seu regimento interno. A ouvidoria é a responsável pelo canal de denúncias, que é a fase que se revela a maior fonte de informação de irregularidades que os órgãos e entidades podem dispor. Assim, resguardam o interesse público e auxiliam na identificação de desvios,

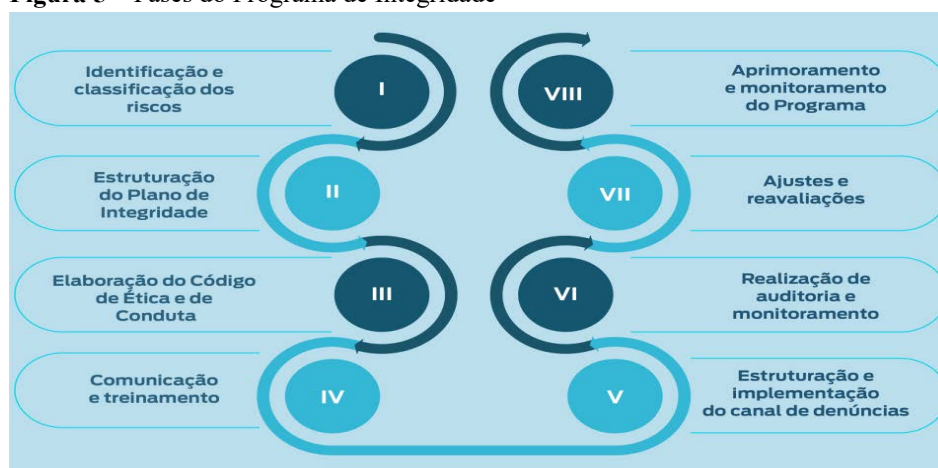
minimizando os riscos para a organização (RIO DE JANEIRO, 2022d). Já a transparência é um instrumento de controle interno e externo que inibe atos de corrupção. Estimula o desenvolvimento de uma cultura de integridade na gestão dos negócios públicos e incentiva o esforço por melhores políticas e programas de governo, por meio do controle social e da participação popular sobre os serviços prestados à sociedade, considerando a acessibilidade, clareza e integridade das informações que são disponibilizadas à sociedade (RIO DE JANEIRO, 2022d). Tanto a ouvidoria quanto a transparência possuem na sua estruturação e implementação uma extraordinária base para que as demais engrenagens de integridade se movimentem harmonicamente, auxiliando na prevenção à corrupção (RIO DE JANEIRO, 2022d), compondo o sistema de detecção.

A verificação da aderência ao objetivo do órgão/entidade, em observância ao plano de integridade existente, se traduz na etapa da realização de auditorias (RIO DE JANEIRO, 2022d). Esses órgãos possuem função de assessoria, não exercendo autoridade direta sobre os servidores. Devem possuir meios e liberdade para avaliar normas, planos, procedimentos e registros, a fim de produzir e encaminhar relatórios conclusivos, periódicos e tempestivos com recomendações aos gestores dos órgãos/entidades (RIO DE JANEIRO, 2022d). Integram o sistema de detecção, possibilitando maior segurança na tomada de decisão dos gestores.

E as ações da Corregedoria, que integram o sistema de remediação, abrangem o monitoramento, que são atividades necessárias nos casos em que se apliquem, pois buscam a correção dos atos violadores da integridade e o ressarcimento dos danos gerados à Administração Pública, sendo ainda capazes de gerar efeitos desmotivadores para o cometimento de novas irregularidades (RIO DE JANEIRO, 2022d).

Por fim, como últimas fases, aparecem os ajustes e as reavaliações, corrigindo ou ajustando a rota de eventuais desvios que vierem a ser identificados no decorrer de todo o processo (RIO DE JANEIRO, 2022d), bem como as ações de aprimoramento do funcionamento do Programa de Integridade, que é uma rotina cíclica, cujo objetivo principal é ajustá-lo a fim de obter seu aperfeiçoamento e melhoria contínua (RIO DE JANEIRO, 2022d).

Apresenta-se na Figura 5 um infográfico ilustrando as oito fases definidas no Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) e na Tabela 3 um quadro sintetizando as descrições de cada uma dessas fases.

Figura 5 – Fases do Programa de Integridade

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2021b, p. 9.

Tabela 3 - Fases do programa de integridade (artigo 6º do Decreto Estadual nº 46.745/2019)

Fases	Descrição
Identificação e classificação dos riscos	Fase responsável pelo cotejamento dos riscos existentes para a organização cujo impacto possa prejudicar o desenvolvimento de atividades com potenciais prejuízos, seja ao erário público ou ao desenvolvimento das atividades em si; é a mola propulsora para o sucesso de um programa de integridade
Estruturação do plano de integridade	Criação da estrutura do plano para a implementação do programa de integridade pública
Elaboração do código de ética e conduta	Importante para resguardar o interesse público em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e demais princípios constitucionais A criação da Comissão de Ética é necessária; é um dos pilares de um sistema de integridade bem estruturado; deve ter um conteúdo claro, direto, simples e moderno
Comunicação e capacitação/treinamento	Ampla divulgação dos normativos desenvolvidos e divulgação da missão e objetivos da administração Capacitações/treinamentos devem ser oferecidos para desenvolvimento, ciência e comprometimento de todos os servidores
Estruturação e implementação do canal de denúncias	Desenvolvimento de canal a fim de que possam ser recebidas denúncias no intuito de resguardar o interesse público e auxiliar na identificação de desvios, minimizando os riscos para a organização e auxiliando no combate à corrupção
Realização de auditoria e monitoramento	Verificação da aderência ao objetivo do órgão/entidade, em observância ao plano de integridade existente
Ajuste e reavaliações	Eventuais desvios identificados no monitoramento podem ser corrigidos/ajustados nesta fase
Aprimoramento e monitoramento do funcionamento do Programa	Rotina cíclica, cujo objetivo principal é ajustar o programa de integridade pública a fim de obter seu aperfeiçoamento e melhoria contínua

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2021b, p. 9-10.

Como se percebe são novas atribuições, novas dimensões que devem ser incorporadas pelos órgãos e entidades. E, como cada organização possui norma e característica próprias, as ações que envolvem a implementação do plano de integridade se tornam um desafio, visto que o órgão ou entidade deve estar preparado para viabilizar a execução das atividades que cada etapa envolve (RIO DE JANEIRO, 2022d).

A implementação de um programa é um conjunto de atos contínuos. Não possui fim. Por isso o ponto de partida deve ser celebrado como uma inauguração de uma nova fase na organização. Cabe, nesse sentido, um registro importante: essa dinâmica é um ato sério que deve envolver a todos, principalmente a alta gestão. Não basta uma resolução publicada no diário oficial estabelecendo o início do programa em um órgão ou entidade apenas para atender a uma decisão superior e parecer estar alinhado com as boas práticas. As ações têm que ser efetivas (RIO DE JANEIRO, 2022d).

Nesse prisma é oportuno destacar duas frases utilizadas no mundo corporativo e que não podem nem devem ser aplicadas para o contexto aqui tratado: “papel aceita tudo” e “programa de prateleira”. O primeiro refere-se a instruir um programa de integridade apenas copiando um conteúdo de outro programa qualquer para poder apresentar alguma coisa pronta. Não é uma boa prática, pois não ensejará avanços no programa do órgão ou entidade devido à necessidade de individualizar cada programa, cada plano de ação. A segunda frase é utilizada para um documento formalizado apenas para ser guardado, ou seja, sem o propósito de ser utilizado efetivamente. No entanto teve o objetivo de ser feito para ser apresentado em caso de solicitação superior, visto que a legislação determina sua elaboração. De igual modo, não ensejará avanços para o órgão ou entidade no que tange aos objetivos da implementação dos programas (RIO DE JANEIRO, 2022d).

1.2.3. Avanços de outros órgãos e entidades

A Lei Anticorrupção pode ser considerada um marco para a integridade no país – uma mudança de paradigma (BARRETO; VIEIRA, 2021, p. 443) – por ser um instrumento importante na prevenção à corrupção (RITT; LEAL, 2018, p. 90). Além do que já foi exposto anteriormente, prevê mecanismos que viabilizam a responsabilização administrativa e civil dos corruptores, instituindo multas às sociedades empresariais que cometem atos de corrupção contra a administração pública e, ao mesmo tempo, estabeleceu que elas podem ter suas sanções diminuídas caso possuam programas de integridade efetivos, devidamente comprovados (SILVA; MARTINS; BANNWART JÚNIOR, 2019, p. 6-8). Assim, conforme os autores, passou a ganhar cada vez mais importância com o avançar do tempo e perdeu força o que era antes uma prática comum: agir à margem da lei, com subornos, licitações fraudulentas etc. e possibilitar um crescimento econômico (ilegal) para a organização. A ética

e a moral passaram a interferir nas relações econômicas com grande influência, finalizam o entendimento (2019, p. 8).

Silva, Martins e Bannwart Júnior (2019, p. 9), fazendo uma analogia com a já mencionada Teoria do Desenvolvimento Moral de Kohlberg, vislumbraram uma relação entre os estágios de moralidade alcançados pelos indivíduos e os níveis de maturidade moral das organizações, sociais e empresariais, durante suas evoluções. Em outras palavras esclarecem que é possível aferir o comportamento empresarial, avaliando se suas ações em uma sociedade “estão orientadas pela mera estratégia mercadológica pragmática, ou por componentes éticos, ação boa, morais, ação justa”.

A existência dos órgãos de controle – externo e interno – foram também importantes para mitigar a corrupção na Administração Pública em todas as esferas de governo. Essas instituições são relevantes para a eficiência e a gestão transparente dos gastos públicos e, desde os anos 2000, vêm se fortalecendo com a criação de instrumentos de controle como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000), a Lei da Transparência Pública (BRASIL, 2009), a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) e a Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013), sem contar a recente Lei das Licitações (BRASIL, 2021)⁶⁸.

A despeito da existência de tantas normas, assim como a atuação dos órgãos de controles interno e externo, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 22), no entanto, observam uma contradição e afirmam que, se de um lado aumentou o exercício do controle burocrático, por outro lado foram poucas as condenações de atos ilícitos relacionados à corrupção por parte do Judiciário. Com isso, estabeleceram a seguinte equação sobre o controle da corrupção: “o controle aumenta, a punição permanece baixa e os casos de corrupção continuam existindo e pautando negativamente a opinião pública”.

Ritt e Leal (2018, p. 100) destacam que as diretrizes do programa de integridade da CGU ressaltam a importância de quatro pilares. O primeiro é o comprometimento e apoio da alta gestão dos órgãos e entidades, sendo considerado indispensável e permanente para a construção de cultura ética e de respeito às normas e, conseqüentemente, para a implementação de um programa de integridade. É condição permanente e indispensável para o fomento à cultura ética e para a aplicação efetiva do plano de integridade, sendo fator

⁶⁸ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000); Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009); Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011); Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2013); e, Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021), respectivamente.

decisivo para o sucesso (ou fracasso) do programa de integridade (RIO DE JANEIRO, 2022d).

Há de se registrar que o estado do Rio de Janeiro já possui um Código de Ética de seus servidores aprovado há aproximadamente dez anos, por meio do Decreto Estadual nº 43.583/2012 (RIO DE JANEIRO, 2012). Ocorre que, por ser genérico, tal instrumento não é capaz de orientar de maneira específica os servidores de órgãos e entidades. Apenas um código de ética específico para cada organização possibilita a reunião das diretrizes e normas de conduta que orientam nosso comportamento cotidiano bem como os cuidados que devemos ter ao desenvolvermos nossas atividades e nos relacionarmos com outros profissionais e organizações (RIO DE JANEIRO, 2022b).

O segundo pilar da estrutura se refere à instância que deve se estabelecer e ficar responsável pelo Programa de Integridade, além da coordenação da elaboração do plano de integridade. Essa unidade deverá possuir acesso direto ao gestor da organização e ter sempre autonomia, independência e recursos materiais e humanos, bem como infraestrutura no sentido de que ocorra o pleno funcionamento de suas atividades (RIO DE JANEIRO, 2022d).

O terceiro pilar é a análise de riscos e tem por objetivo a identificação das vulnerabilidades, bem como das áreas e processos mais suscetíveis à prática de atos de corrupção, de forma a viabilizar a prevenção precisa e eficiente da ocorrência das práticas desviantes em geral (RIO DE JANEIRO, 2022d). A gestão de riscos deve ser conduzida utilizando uma série de ações e estratégias no sentido de que se atinja o seu objetivo com êxito. Essas estruturas são chamadas de *frameworks* e na esfera governamental os mais utilizados são (i) COSO - ERM (2004), do *Comitee of Sponsoring Organizations – COSO*⁶⁹; (ii) ABNT NBR ISO 31000:2009 (Gestão de Riscos)⁷⁰ e ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012 (Técnicas de risco em complemento à ISO 31000:2009)⁷¹, da International Organization for

⁶⁹ *COSO - Enterprise Risk Management* (ou COSO II), Esse modelo, como o próprio nome revela, foi projetado para orientar as organizações no estabelecimento de um processo de gestão de riscos corporativos e na aplicação de boas práticas sobre o tema. É referência no tema gestão de riscos corporativos.

Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>.

⁷⁰ Norma que fornece diretrizes para o gerenciamento dos riscos enfrentados pelas organizações.

Fonte: ABNT NBR ISO 31000:2009

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4656830/mod_resource/content/1/ISO31000.pdf.

⁷¹ Norma de apoio à ABNT NBR ISO 31000:2009 e que fornece orientações sobre a seleção e aplicação de técnicas sistemáticas para o processo de avaliação de riscos.

Fonte: ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012

https://planejamentoestrategico.mcti.gov.br/arquivos/Gestao_Riscos_Tecnicas_%20ABNT%20NBR%20ISO-IEC%2031010-2012.pdf.

<https://iiabrazil.org.br/korbillload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>

Standardization – ISO; e (iii) modelo das três linhas⁷², do *Institute of Internal Auditors – IIA*⁷³ (RIO DE JANEIRO, 2022d). Gerenciar os riscos é necessário para a mitigação da ocorrência de irregularidades na organização, sem prejuízo dos outros mecanismos de prevenção, detecção e remediação, como o desenvolvimento de planos de comunicação e capacitação/treinamento para os servidores, a criação de canais de denúncia e o estabelecimento de medidas disciplinares para tratar casos de violação do Código de Ética e de Conduta.

Por fim, as estratégias de monitoramento contínuo como quarto pilar, necessárias para o aprimoramento das ações relacionadas ao programa de integridade, assim como sua atualização. É o acompanhamento das ações previstas no plano de integridade e aprovadas pela alta administração, com vistas a avaliar os resultados alcançados, se revelando rotina contínua importante para a identificação de potenciais novos riscos, bem como o aprimoramento das ações, processos e medidas em vigor (RIO DE JANEIRO, 2022d).

De fato, em todo o conteúdo pesquisado pelo autor⁷⁴, relacionado a programas de integridade, se observou alinhamento com os quatro pilares estabelecidos na legislação federal: (i) comprometimento e apoio da alta gestão; (ii) existência de uma unidade responsável; (iii) análise de riscos; e (iv) estratégias de monitoramento contínuo, sendo certo

⁷² Modelo de estruturas que é aplicável a todas as organizações e que permite o atingimento dos objetivos institucionais, ao mesmo tempo em que apoiam uma forte governança e gerenciamento de riscos.

Fonte: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>.

⁷³ Traduzido para o português: Instituto dos Auditores Internos – IAI.

⁷⁴ Exemplos:

- DISTRITO FEDERAL. Artigo 21 do Decreto Estadual nº 39.736, de 28 de março de 2019, que dispõe sobre a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Fonte:

<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html>.

- ESTADO DE SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE-SC. Artigo 7º da Resolução TC nº 160/2020, que institui o Programa de Integridade do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e estabelece suas diretrizes. Fonte:

<https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200160-2020%20CONSOLIDADA.pdf>.

- ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Artigo 5º da Lei Estadual nº 10.993, de 24 de maio de 2019, que institui o Programa de Integridade da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, excetuadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e adota outras providências. Fonte:

<<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI109932019.html>>.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Artigo 46, § 1º, do Decreto Estadual nº 59.496, de 8 de junho de 2020, que regulamenta o artigo 53 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, bem como dispositivos das Leis nº 15.764, de 27 de maio de 2013, e nº 16.974, de 23 de agosto de 2018, dispondo sobre o sistema de controle interno municipal, a organização e o funcionamento da Controladoria Geral do Município, a adoção de medidas administrativas para transparência e controle, e o Programa de Integridade e Boas Práticas, para a prevenção da corrupção. Fonte: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59496-de-8-de-junho-de-2020>>.

que assim ficou o texto final da legislação do estado do Rio de Janeiro – Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019):

Art. 5º - O Programa de Integridade Pública será estruturado nos seguintes eixos:
I - comprometimento e apoio da alta administração;
II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
IV - monitoramento contínuo do Programa de Integridade Pública.

Em relação ao primeiro eixo, Monteiro, Espirito Santo e Bonacina (2005, p. 244) ampliam o debate registrando que existem duas éticas dentro de uma organização – a empresarial e a pessoal – esta última em virtude do espaço de decisão e de responsabilidade própria que é oferecida aos colaboradores para que sejam alcançadas as metas definidas pela instituição. Traz à baila o fato de que não cabe à organização propriamente dita a criação e a manutenção da cultura empresarial que favoreça a moral e faça justiça às pessoas, mas sim às pessoas que ocupam posições de gestão nas mesmas – alta, média e baixa gestões. Complementa, desta feita, que a moralidade ou a imoralidade é disseminada por essas pessoas, em face de seus comportamentos e valores, muito embora reconheça que as organizações possuam suas respectivas trajetórias.

Mesmo desconsiderando as posições institucionais, observa-se, no que tange aos gestores, que os entendimentos de Monteiro, Espirito Santo e Bonacina (2005, p. 244) aderem ao que já foi abordado no presente trabalho em relação aos personagens “verdes”, “amarelos” e “vermelhos” de Moreno-Ocampo (2000 *apud* ZENKNER, 2018, 54), bem como nos resultados dos levantamentos obtidos pela consultoria ICTS-Protiviti (2019, p. 1; 2017, p. 6).

Outro órgão expoente em relação à integridade é a Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais – CGE-MG. Além das publicações que possui sobre os temas integridade e gestão de riscos, a CGE-MG está regularmente na vanguarda, buscando fortalecer o eixo da gestão de riscos daquela Controladoria com conteúdos tais como o contido na publicação “Declaração de apetite a riscos” de agosto de 2021 e que busca tornar a atuação dos órgãos e entidades daquele estado mais assertiva na fase de levantamento dos riscos à integridade (MINAS GERAIS, 2021).

Mas não são todos os estados e municípios que se encontram no patamar da CGU e da CGE-MG. Barreto e Vieira (2021, p. 446-447), em levantamento realizado no mês de fevereiro de 2019, identificaram que havia apenas doze programas de integridade em órgãos

da administração pública direta⁷⁵ com práticas efetivas de implementação. Assim, analisaram os respectivos programas a fim de apurar suas aderências às práticas nacionais e internacionais e chegaram aos seguintes percentuais (Tabela 4):

Tabela 4 – Percentuais de aderência aos regimes nacional e internacional

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

Fonte: BARRETO; VIEIRA, 2021, p. 446-447.

Como se nota, o órgão que teve o maior percentual de aderência às práticas nacionais e internacionais foi a Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais – CGE-MG, que atendeu a 91,67% dos quesitos pesquisados pelo autor. Para a CGE-MG, o ambiente de integridade se constrói “a partir de mudanças culturais e estruturais”, contribuindo “para a criação de uma rede de confiança e de credibilidade baseada em comportamentos éticos individuais, coletivos e institucionais” (MINAS GERAIS, 2018, p. 7).

A segunda maior aderência observada em face das práticas nacionais e internacionais foi obtida com a Controladoria-Geral da União, com 83,33% dos quesitos contemplados, confirmando sua experiência no tema, corroborada pela longevidade que já possui na implementação e apoio a órgão e entidades federais, inclusive com monitoramentos e atualizações.

Barreto e Vieira (2021, p. 445) salientam que existe um padrão de diretrizes internacionais que os programas de integridade devem se fundar e complementam que no

⁷⁵ Sete da administração federal, dois da estadual e três da municipal.

Governo Federal tais padrões foram incorporados pelas normas regulamentadoras da Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013)⁷⁶.

Para serem quantificados os programas no trabalho dos autores, esses se valeram de fonte nacional e internacional⁷⁷ para uma composição de parâmetros definida na Tabela 5 a seguir (BARRETO; VIEIRA, 2021, p. 445):

Tabela 5 – Parâmetros de apuração dos percentuais de aderência às práticas nacionais e internacionais

Diretrizes	Descrição
Suporte da alta administração	A liderança organizacional deve dar aval explícito e apoio incondicional, além de exercitar cotidianamente os princípios do programa de integridade, não só como exemplo a ser seguido, 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 organizações devem diagnosticar seus riscos e definir os controles necessários para fortalecer a integridade
Código de conduta	O código de conduta estabelece as medidas de prevenção a serem observadas e será considerado na avaliação da efetividade do programa por organismos de controle ou por auditores, estabelecendo, entre outros tópicos, direitos e obrigações de diretores da organização, gerentes, empregados, agentes terceirizados e parceiros comerciais
Controles internos	Os controles internos devem minimizar os riscos operacionais e de integridade de acordo com os objetivos, as atividades e o apetite de riscos da organização
Comunicação e treinamento	As partes interessadas (dirigentes, funcionários, clientes, fornecedores etc.) devem ser comunicadas e treinadas sobre políticas, diretrizes, controles e atividades da organização, de forma a cumprir seu papel no programa
Canais de denúncia (ouvidorias)	Canais de denúncia anônimos e confidenciais devem ser criados para permitir que as partes interessadas reportem ou busquem orientações sobre condutas que violem as orientações do programa
Investigações internas	Investigações internas independentes devem ser realizadas para detectar violações, investigar e remediar irregularidades e sancionar os envolvidos
<i>Due diligence</i>	Verificações prévias (<i>due diligence</i>) devem ser realizadas junto aos colaboradores (internos e externos) para prevenir danos operacionais e reputacionais à organização
Monitoramento	As atividades devem ser permanentemente monitoradas e aprimoradas, por meio de um sistema que permita o aprendizado e a adaptação de instrumentos, processos e estruturas em face dos objetivos da organização

Fonte: BARRETO; VIEIRA, 2021, p. 445.

O resultado da análise, segregado por diretriz, foi resumido na seguinte demonstração (Tabela 6), onde se concluiu que 65,28% das práticas de integridade nacional e internacional

⁷⁶ Decretos Federais nºs 8.420/2015, que “regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências” (BRASIL, 2015) e 9.203/2017, que “dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2017).

⁷⁷ A fonte foi: (i) as diretrizes do manual *United States Sentencing Commission Guidelines* (2018), oriundas da jurisprudência do *Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*, a Lei Anticorrupção Americana (1977), (ii) o Guia de Implementação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais da CGU (2015) e a norma técnica ISO 19600:2014 (2014) – cancelada em 27.05.2021 –, além dos (iv) Decretos Federais nºs 8.420/2015 (BRASIL, 2015) e 9.203/2017 (BRASIL, 2017).

puderam ser consideradas atendidas e 4,17% parcialmente atendidas, nos doze programas de integridade pública analisados (correspondentes aos órgãos que foram indicados na Tabela 4):

Tabela 6 – Resultado obtido após a verificação da aderência dos indicadores

Indicador	Atende	Atende parcialmente
1. Suporte da alta administração	66,67%	6,25%
2. Gestão de riscos de integridade	70,83%	2,08%
3. Código de conduta e práticas de <i>compliance</i>	72,92%	2,08%
4. Controles internos	70,83%	2,08%
5. Treinamento e comunicação	75,00%	2,08%
6. Canais de denúncia (ouvidorias)	83,33%	8,33%
7. Investigações internas	37,50%	4,17%
8. <i>Due diligence</i>	33,33%	6,25%
9. Monitoramento e auditoria	77,08%	4,17%
Média	65,28%	4,17%

Fonte: BARRETO; VIEIRA, 2021, p. 447.

Os autores concluíram, assim, pela existência de três desafios ao processo de efetivação dos programas de integridade na administração pública brasileira (2021, p. 449): (i) adoção das práticas de *due diligence*; (ii) falta de alinhamento entre os canais de denúncia e as investigações internas; e, (iii) singularidades da gestão de integridade nos municípios.

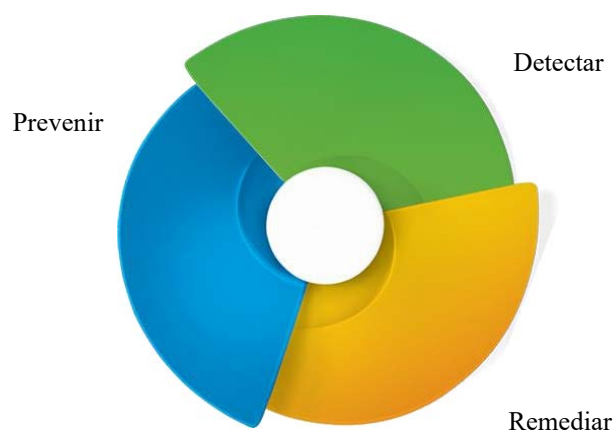
O primeiro desafio está relacionado à verificação prévia. Essa diretriz se vincula a adoção de procedimentos com a devida diligência, zelo ou dedicação ao alcance efetivo da integridade. Presumindo-se que a rede de fornecedores, prestadores de serviços e agentes intermediários contratados por organizações de natureza complexa sejam maiores, as organizações devem adotar práticas de verificação prévia à contratação, além de medidas visando à supervisão de terceiros contratados, por serem maiores os riscos de que algum daqueles agentes se envolva em situações ilegais ou antiéticas, dentre outras (BARRETO; VIEIRA, 2021, p. 449-450).

Já em relação ao segundo desafio (BARRETO; VIEIRA, 2021, p. 450) observa-se um desalinhamento entre canais de denúncia e investigações internas. Os canais de denúncia são ótimas fontes de identificação de fraudes na administração pública, mas devem ser aliados a protocolos de investigação interna que permitam um processamento apropriado dessas denúncias (GIOVANINI, 2019, p. 242-243), com os fatos verificados, responsabilidades identificadas e, se for o caso, definição de sanções e ações corretivas adequadas, sempre buscando uma pronta resposta a fim de demonstrar o compromisso da organização em agir de forma correta (BARRETO; VIEIRA, 2021, p. 450).

Por derradeiro, no que tange ao terceiro desafio, têm-se as particularidades da gestão de integridade pública municipais, onde a falta de gerenciamento de riscos e a ausência da avaliação periódica desses riscos se despontam como as fragilidades que comprometem a efetividade das medidas anticorrupção no âmbito municipal (BARRETO; VIEIRA, 2021, p. 450-451).

Importante registrar que os indicadores constantes da pesquisa, em regra geral, estão contemplados na legislação do programa de integridade pública do Estado do Rio de Janeiro – Decreto Estadual nº 46.745 (RIO DE JANEIRO, 2019) e Resolução CGE-RJ nº 124, de 04 de fevereiro de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022). Apresentando-se sob a forma de ações de prevenção, detecção e remediação, conforme figura que se apresenta a seguir (Figura 6), integram as áreas relevantes de um sistema integrado que trabalha de forma interdependente. Essas áreas são essenciais no programa de integridade pública, agindo como verdadeiras “engrenagens” de uma máquina. Essas engrenagens já foram objeto de melhor detalhamento no item 1.2.2.3, que trata das “Fases para implementação do programa de integridade no Estado”.

Figura 6 – Ações que integram os Programas de Integridade



Fonte: O autor, 2021.

Antes de concluir o assunto, vale destacar a fala de Montevechi (2020, p. 126) de que, muito embora o compromisso com a ética e a integridade se encontre na pauta de todas as organizações, existe uma competição de algumas pelo pioneirismo das medidas relacionadas ao controle e a novos cenários de combate à corrupção. Apesar dessa busca pela vanguarda por parte de alguns órgãos e entidades, os movimentos individuais sempre se alinham aos

objetivos coletivos ao final do processo, e têm aproximado todos os envolvidos no tema, possibilitando, desta maneira, a disseminação do conhecimento.

Alinhado com seu ensinamento, popularizou-se no segundo semestre de 2021 o conceito ESG, sigla em inglês *environmental, social and governance*, que se refere às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização⁷⁸. Desponta-se como tendência, sendo um novo e crescente conceito de geração de valor para os órgãos e entidades, públicos e privados, por meio da busca de formas de minimizar os impactos no meio ambiente, de construir um mundo mais responsável e justo para as pessoas e de utilizar os melhores processos de administração (KPMG, 2022). No tocante ao último aspecto, se inserem os programas de integridade, por serem instrumentos de apoio à boa governança (RIO DE JANEIRO, 2019).

Carvalho (2022, p. 107), em recente estudo realizado com os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro, destaca que a ética e a integridade são temas importantes ao desenvolvimento da governança pública, bem como observa a necessidade de maior atenção dos órgãos centrais do Estado em relação à criação e implementação de programas de integridade – questão que será tratada na seção 3. Segundo Santana (2020, p. 13), a ética e a integridade são sustentáculos da governança e oferecem norteamento às decisões dos gestores, tanto da área pública quanto da área privada. Fonseca complementa afirmando que integridade aspira a virtudes – nela residem os valores – e ética é mais amplo – um princípio (2017, p. 79/80), concluindo que a prevenção da corrupção no Brasil fundamenta-se na integridade (2017, p. 77).

⁷⁸ A sigla ESG surgiu pela primeira vez em um relatório de 2005 com o título de *Who Cares Wins* (Ganha quem se importa, em português, em tradução livre), fruto de iniciativa da Organização das Nações Unidas (2005), em parceria com o Banco Mundial. Na oportunidade, conclui-se que a incorporação dessas três categorias no mercado financeiro geraria mais sustentabilidade, assim como melhores resultados para a sociedade. (CLP, 2021, p.5)

2. METODOLOGIA

A abordagem da pesquisa é qualitativa, pois garante a riqueza dos dados a serem obtidos, permite enxergar os detalhes na sua totalidade, geralmente oferece descrições ricas e bem fundamentadas, além de fornecer explicações sobre processos em contextos locais identificáveis e, por derradeiro, ajudar o pesquisador a avançar em relação às concepções iniciais (VIEIRA; ZOUAIN, 2006, p. 17). Nessa linha, Gaskell (2002, p. 65) registra que uma pesquisa qualitativa possibilita o fornecimento de dados básicos para o “desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação”.

Trata-se de um estudo de caso, que segundo Yin (2001, p. 19), refere-se a uma estratégia de pesquisa que responde a perguntas “como” e “por que” e que foca em contextos da vida real de situações contemporâneas. Gil (2017, p. 54) complementa ensinando que a utilização do estudo de caso se dá para explorar fenômenos da vida real sobre um assunto específico, cujos limites não estão claramente definidos.

Quanto aos fins, é pesquisa descritiva, pois é necessária a descrição de um fenômeno primordial: a fase preliminar de implementação do programa de integridade pública (GIL, 2002, p. 42; VERGARA, 2016, p. 74). Além disso, é também exploratória, visto que envolve levantamento bibliográfico e entrevistas envolvendo conteúdo pouco conhecido: servidores estruturando o programa de integridade no Estado.

Quanto aos meios, este trabalho se utilizou de pesquisa documental e entrevistas. A pesquisa documental ocorreu com a contribuição de autores, material impresso ou obtido na internet (GIL, 2017, p. 54-55), acessível ao público em geral (VERGARA, 2016, p. 75), bem como legislações, artigos, livros, documentos (GIL, 2017, p. 54-55; VERGARA, 2016, p. 75), acessíveis por meio de órgãos públicos e privados (VERGARA, 2016, p. 75). Esteve presente tanto para a pré-defesa quanto para a fase de entrevistas, visto que o tema da dissertação acompanhou as normas e conteúdos que envolvem a prevenção à corrupção e experiências relacionadas a implementações dos programas de integridade até o final dos trabalhos.

2.1. Entrevistas

Seria mais difícil conseguir fazer achados relevantes por outro meio que não fossem entrevistas. Assim, no caso da presente pesquisa, elas foram realizadas de forma que possibilitassem um mergulho em profundidade. Em virtude de os responsáveis por unidades de integridade terem muito a informar em relação aos primeiros passos do Governo do Estado do Rio de Janeiro na implementação dos programas de integridade, planejou-se coletar indícios de como cada um dos sujeitos entrevistados percebe o assunto segundo sua ótica (DUARTE, 2004, p. 215). Suas realidades têm que ser consideradas sempre, por isso, uma entrevista em profundidade foi a estratégia buscada.

No tocante ao roteiro do presente trabalho, por envolver um conteúdo pouco conhecido e por ser necessária a busca pelo conhecimento nas experiências práticas de servidores que estão estruturando os Programas de Integridade no Estado do Rio de Janeiro, o autor elaborou um roteiro de perguntas abertas (adaptadas de ADURENS; DELIBERATO; MAZINI, 2019, p. 207-212) e desta forma, por meio de entrevistas, se buscou entender e descrever as dificuldades encontradas pelos servidores dos órgãos e entidades.

Em outras palavras, o método considerado mais conveniente para a presente pesquisa foi a entrevista, sendo certo que, com esse método, a coleta de dados é abrangente e exige que todos os objetivos de pesquisa estejam muito bem definidos e introjetados pelo entrevistador, que deve estar confiante e seguro por ocasião das entrevistas (DUARTE, 2004, p. 215-216).

O método escolhido possui outras limitações, mas ainda assim se justificou como o mais adequado (VERGARA, 2016, p. 97): (i) a dos sujeitos selecionados, que poderiam não ser os mais representativos do universo pesquisado; (ii) a do tempo: pois houve atrasos na fase preliminar de implementação do programa pela CGE-RJ (fase interna) e tal fato atrasou o andamento das estruturações dos órgãos e entidades, conseqüentemente, atrapalhando o cronograma de entrevistas do pesquisador; e, por derradeiro; (iii) a do tema objeto do presente estudo, que passou a ser tratado com mais afinco apenas nos últimos anos no campo governamental, existindo, assim, uma limitação no número de artigos que versam sobre o desenvolvimento de programa de integridade na esfera pública e, principalmente, a obtenção de conteúdos relacionados à abordagem efetivamente operacional dos programas⁷⁹; (iv) o

⁷⁹ A afirmação se baseia na experiência profissional do autor, por não ter sido encontrada em bases acadêmicas. O volume de capacitações e coletânea de material sobre integridade pública existentes, com viés efetivamente

autor ser o servidor atualmente responsável pelas atividades desenvolvidas pela Assessoria Técnica de Integridade Pública e Gestão de Riscos à Integridade Pública – ASSINTRI da CGE-RJ; (v) o assunto objeto da entrevista estar diretamente relacionado à atividade do servidor entrevistado, assim, se fosse o caso de o mesmo se encontrar receoso em apresentar os seus resultados alcançados, poderia haver a possibilidade de suas respostas estarem eivadas de alguma desonestidade; e (vi) as eleições de 2022 – regulamento estabelecido na Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) e na Resolução TSE nº 23.666, de 9 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2021) – que ensejaram dificuldades no andamento do trabalho de pesquisa do presente autor.

A quantidade de servidores entrevistados programada foi a que viesse a se revelar necessária, considerando que o volume de entrevistas ideal é a que reflete a totalidade das múltiplas dimensões do objeto de estudo. Em outras palavras, as entrevistas se encerrariam quando as informações obtidas fossem consideradas suficientes pelo entrevistador ou quando elas passassem a ficar saturadas, ou seja, ouvidas as mesmas informações de entrevistas anteriores (ALSAAWI, 2014, p. 152).

Assim, as entrevistas foram realizadas com servidores envolvidos diretamente na fase preliminar de implementação dos programas de integridade pública por órgãos e entidades alcançados pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019). Ou seja, foram selecionados servidores responsáveis pelas unidades de gestão de integridade, unidades de *compliance*, unidades de governança ou outras unidades, inclusive comitês, ou outros servidores integrantes das áreas que possuíam a atribuição de promover a implementação dos programas de integridade pública de que trata o Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019). Importante registrar que a seleção foi feita, independentemente dessas áreas estarem instituídas formalmente ou não na estrutura organizacional dos órgãos e entidades, visto que em 2022 as unidades de integridade ainda estavam se estruturando, sendo certo que as suas atividades, em alguns casos, já estavam em andamento. Assim, os servidores foram selecionados por acessibilidade (facilidade de acesso), lembrando que o autor encontrase responsável pelas atividades da Assessoria Técnica de Integridade Pública e Gestão de

prático era limitado nos últimos anos; apenas podiam ser encontrados conteúdos teóricos. Mais recentemente já podem ser identificados mais materiais acessíveis de natureza prática em escolas de governo, assim como capacitações e webinários disponibilizados no *YouTube*, por exemplo, abordando a prática da atividade em si. As pesquisas foram realizadas no buscador *Google* considerando os seguintes termos: “capacitação programa de integridade”, “treinamento programa de integridade”, “curso programa de integridade” e “programa de integridade prática”.

Riscos à Integridade Pública – ASSINTRI da CGE-RJ⁸⁰, bem como por tipicidade (seleção de elementos que o pesquisador considera representativos da população-alvo para abranger o universo dos órgãos e entidades: porte/tamanho dos mesmos e experiência profissional do entrevistado), segundo Vergara (2016, p. 80-81).

Outros critérios foram definidos, a saber: i. em relação aos órgãos e entidades selecionados, que deveriam abranger pelo menos um de cada porte/tamanho (pequeno, médio e grande), assim classificado pelo autor sob o aspecto orçamentário ou da estrutura da integridade existente, e ii. quanto aos entrevistados, que deveriam contemplar servidores responsáveis por unidades de integridade que já possuíam envolvimento com o tema integridade há mais de um ano e também um grupo com menos experiência pretérita.

Vale frisar, nesse sentido, que, por ocasião das entrevistas realizadas, apenas quatro órgãos estaduais, incluindo a própria CGE-RJ, possuíam o seu plano de integridade já aprovado e publicado no estado do Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Defesa Civil – SEDEC e Secretaria de Polícia Civil – SEPOL – esses em 2021 – e Departamento Geral de Ações Socioeducativas – DEGASE – em 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022a). Após as entrevistas e até o término deste trabalho, dois novos órgãos passaram a ter o documento em questão: Secretaria de Estado de Envelhecimento Saudável – SEENVS (RIO DE JANEIRO, 2022a) e Secretaria de Estado de Planejamento (RIO DE JANEIRO, 2022a).

Prosseguindo com a descrição das entrevistas, elas foram do tipo semi-estruturadas que, segundo Alsaawi (2014, p. 151), são uma mistura da entrevista estruturada (forma controlada de obter informações) com a não estruturada (condução bem flexível; o oposto da entrevista estruturada), com um planejamento prévio das perguntas, por meio de um roteiro, quando o entrevistador dá ao entrevistado a oportunidade de abordar questões particulares, pois este último efetivamente possui a visão geral do assunto. O tipo semi-estruturado possibilita significativamente a participação dos entrevistados (ADURENS; DELIBERATO; MAZINI, 2019, p. 205) e, com isso, gera-se riqueza nos seus pronunciamentos e a obtenção de dados em profundidade.

Considerado o exposto e as entrevistas serem um método de co-construção, ou seja, o entrevistador e o entrevistado serem participantes contribuintes no processo (ALSAAWI,

⁸⁰ A motivação pela realização do presente trabalho com tema envolvendo a estruturação dos programas de integridades decorreu da experiência prática deste autor que, por exercer suas atividades na ASSINTRI, vislumbrou a possibilidade de a pesquisa poder colaborar com boas práticas para implementações de programas de integridade no Estado e em outras organizações, tal como ficou demonstrado nos objetivos específicos desta pesquisa.

2014, p. 154), um roteiro foi elaborado pelo presente pesquisador, sendo essas ações preliminares que a envolvem, segundo aquele autor, também importantes para o êxito da pesquisa, a saber (Tabela 7):

Tabela 7 – Ações anteriores às entrevistas

Descrição das ações
a) Preparar-se que haverá gravações das entrevistas com áudio e munir-se de equipamentos adequados para tal procedimento (informar os possíveis entrevistados do fato por ocasião dos primeiros contatos), fazendo testes de áudio prévios;
b) Preparar Termo de Consentimento e encaminhar ao entrevistado com antecedência, solicitando seu encaminhamento por meio de <i>e-mail</i> ao pesquisador ou, no caso de entrevista presencial, que seja assinada antes de iniciados os trabalhos;
c) Buscar a pontualidade nas entrevistas, sejam pessoais ou remotas, lembrando que se o período inicialmente estimado entre 45 minutos e 1 hora se revelar insuficiente nas primeiras reuniões, que essa situação seja adequada para os próximos entrevistados, deixando-os cientes da possibilidade que o encontro poderá levar mais tempo;
d) Deixar o entrevistado escolher previamente o local, data e horário dos encontros, que não deverá ter a presença de terceiros no ambiente da reunião – regra aplicável tanto para entrevistador quanto para entrevistado;
e) Estar com os objetivos de pesquisa muito bem definidos e introjetados, segundo Duarte (2004, p. 216), que acrescenta não ser suficiente que eles estejam bem definidos apenas “no papel”.

Fonte: Extraído e adaptado de ADURENS, DELIBERATO e MAZINI, 2019, p. 207-212; ALSAAWI, 2014, p. 153 e DUARTE, 2004, p. 214-216.

Já a entrevista propriamente dita, cuja tônica se resume em ouvir mais do que falar, teve seu esqueleto dividido preliminarmente em cinco fases, segundo ensinamentos de Alsaawi (2014, p. 153): i. introdução; ii. aquecimento; iii. corpo principal; iv. refrigeração; e, v. fechamento⁸¹. Nestes termos, e com base no conteúdo apresentado por Adurens, Deliberato e Mazini (2019, p. 207-212) e Duarte (2004, p. 214-216), foi elaborado um roteiro de entrevista utilizado pelo entrevistador, juntado no Apêndice A e sintetizado na Tabela 8, a seguir.

Tabela 8 – Resumo do roteiro da entrevista (continua)

Fase	Descrição
1. Introdução	Breve apresentação do entrevistador, agradecimentos pela disponibilidade para a entrevista, descrição do objetivo da entrevista e esclarecimentos iniciais
2. Aquecimento	Perguntas mais simples e que tem o fito de preparar a condução da prosa para a fase seguinte; o entrevistado tem que estar à vontade de prosseguir com o entrevistador
3. Corpo principal	Onde ocorre a evolução das perguntas principais

⁸¹ Descrição das fases, segundo Alsaawi (2014, p. 153): i. introdução - o entrevistador se apresenta e descreve o objetivo da entrevista; ii. aquecimento - inicia com perguntas fáceis para amenizar a situação; iii. corpo principal - o entrevistador foca no tema principal do estudo; iv. refrigeração - mais uma vez perguntas simples que concluirão a entrevista; e, v. fechamento - agradecimento ao entrevistado por sua valiosa contribuição.

Tabela 8 – Resumo do roteiro da entrevista (conclusão)

Fase	Descrição
4. Refrigeração	Quando ocorrem novamente perguntas mais simples e que visam a preparação para o término da entrevista
5. Fechamento	Aguardar comentários espontâneos Se colocar à disposição na CGE-RJ para apoiar os trabalhos do órgão/entidade Informar que o <i>site</i> vai estar sempre atualizado com informações Agradecimento pela contribuição para o desenvolvimento do trabalho

Fonte: Extraído e adaptado de ADURENS, DELIBERATO e MAZINI, 2019, p. 207-212; ALSAAWI, 2014, p. 153 e DUARTE, 2004, p. 214-216.

Em relação a todo esse processo, a linguagem clara do entrevistador e o cuidado de evitar o uso de vocabulário não acessível a todos os entrevistados estiveram presentes ao se elaborar o roteiro, bem como perseguidos em todas as entrevistas (ADURENS; DELIBERATO; MAZINI, 2019, p. 206), lembrando ainda que todo contato foi realizado com o entrevistador trajando “roupa neutra”, de forma que não pudesse sugerir pontos de vista pessoais ou envolvimento com movimentos religiosos, políticos etc. (DUARTE, 2004, p. 216).

Em face da possibilidade de que eventuais dados sensíveis pudessem ser revelados, não foi prevista a divulgação de quaisquer dados ou vinculação dos entrevistados e órgãos e entidades, preservando o sigilo e o anonimato de todos. Tal condição apenas corroborou a possibilidade de que a identificação poderia, eventualmente, de alguma forma, afetar as respostas a serem obtidas e expor a origem dos órgãos e entidades, desnecessariamente. O que sempre interessou para a presente pesquisa são os fatos e não a origem deles e muito menos o nome dos servidores entrevistados.

Vale destacar que, conforme exigível na Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), a CGE-RJ se estruturou no sentido de promover a capacitação dos servidores envolvidos na implementação dos programas de integridade pública dos órgãos e entidades – a norma em questão criou a figura dos responsáveis pelas Unidades de Gestão de Integridade nos órgãos e entidades. A partir do exposto, foi realizado o ciclo de capacitação sobre o tema, no período compreendido entre maio e novembro de 2022⁸². Desta forma, demarcadas as premissas e devidamente capacitados, os servidores envolvidos na temática estariam em condições de iniciar, nos seus respectivos órgãos e entidades, a implementação dos programas de integridade aludidos na legislação estadual e, nos casos em que já tivessem

⁸² Calendário da capacitação disponibilizado no seu portal na internet em <http://www.cge.rj.gov.br/integridade-publica/programa-de-integridade-publica/educacao-continuada/>.

com os programas em andamento, que prosseguissem com suas atividades já agregando mais conhecimentos.

Considerando que já havia órgãos e entidades com o desenvolvimento dos trabalhos de estruturação dos programas em andamento, mesmo antes do ciclo de capacitação estar plenamente concluído, foi realizado um planejamento para a consecução da pesquisa, conforme premissas estabelecidas na metodologia, de forma a se buscar atingir a maioria das funções governamentais, bem como considerando os portes/tamanhos pequeno, médio e grande, conforme critério definido na Tabela 9, que se segue:

Tabela 9 – Porte/tamanho dos órgãos e entidades

Porte/tamanho	Total da despesa prevista para 2022
P	Até R\$ 150.000.000,00
M	Entre R\$ 150.000.000,01 e R\$ 800.000.000,00
G	Acima de R\$ 800.000.000,00

Fonte: O autor, 2021. Foi criado um critério com base nos valores das despesas anuais previstas na Lei Estadual nº 9.550, de 12.01.2022, Rio de Janeiro, 2022⁸³.

Com base no direcionamento referido na Tabela 8, deu-se início aos trabalhos de campo em maio de 2022, com a realização da primeira entrevista, realizada presencialmente, que foi considerada também piloto (servidor A do órgão/entidade 1⁸⁴). Essa ação se mostrou de grande valia, pois ensejou a confirmação da qualidade do roteiro original – Apêndice A – muito embora tenha implicado em insignificantes ajustes. Assim, depois de modificado o roteiro, as entrevistas subsequentes foram fluidas, demonstrando, com isso, que as alterações efetivadas na versão inicial se demonstraram importantes – Apêndice B.

Ato contínuo, as entrevistas subsequentes prosseguiram, cada uma em um órgão e entidade diferente, considerando também a distribuição de funções governamentais dos órgãos e entidades, buscando integrar todos os portes/tamanhos e, ainda, procurando encontrar servidores com e sem grande experiência profissional na atividade Integridade Pública. Importante lembrar que sempre se deixou registrado para o entrevistado a necessidade da formalização de Termo de Consentimento juntado no Apêndice C do presente trabalho, que, em síntese, esclarece que os objetivos do estudo são estritamente acadêmicos,

⁸³ Lei Orçamentária Anual de 2022.

⁸⁴ Ratifica-se o que já foi apresentado na metodologia deste trabalho: foram preservados o sigilo e o anonimato de todos os entrevistados, assim como não foram divulgados os dados ou vinculação dos órgãos ou entidades que integraram a pesquisa.

que não há incentivo financeiro para colaborar com a pesquisa e que a entrevista se dá de forma anônima, muito embora seja gravada em áudio.

Assim, as entrevistas foram acontecendo, até o momento em que se verificou haver saturação das informações recebidas. E este ponto ótimo começou a ser observado em agosto de 2022, por ocasião da décima entrevista. Inclusive, nessa oportunidade, outros requisitos previamente definidos na metodologia do trabalho já haviam sido também alcançados – seleção abrangendo servidores possuindo menor experiência nas atividades de desenvolvimento de implementação dos programas de integridade, bem como envolvidos há mais de um ano na temática. Desta forma, foi concretizada a decisão de encerrar os trabalhos após o 12º encontro, em setembro de 2022, respeitando o descrito na metodologia, com a seleção delimitada de doze entrevistados⁸⁵, todos sendo de forma presencial, em dia e hora sempre combinadas previamente com o entrevistador. Com as 12 entrevistas realizadas, o tempo total de gravação dos encontros atingiu 723 minutos, com média aproximada de 60 minutos cada entrevista, tendo a mais curta possuído 28 minutos e a mais longa durado 100 minutos.

Destarte, apresentam-se nas Tabelas 10 e 11 os resumos sintéticos das entrevistas que integraram essa pesquisa e contemplaram onze funções governamentais abrangidas pela Lei Estadual nº 9.550, de 12.01.2022 (RIO DE JANEIRO, 2022) – Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022.

Tabela 10 – Porte/tamanho dos órgãos e entidades participantes da pesquisa

Porte/tamanho	Quantidade de órgãos e entidades
P	5
M	3
G	4
Total	12

Fonte: O autor, 2021. Com base no critério da Tabela 9.

Tabela 11 – Entrevistas realizadas

⁸⁵ Para fins do presente trabalho, independente do gênero do entrevistado, a sua indicação se dará sempre com a referência de “entrevistado”.

Órgão/ Entidade	Funções governamentais abrangidas pela Lei Estadual nº 9.950, de 12.01.2022 ⁸⁶	Servidor
1		A
2		B
3	Administração	C
4	Assistência Social	D
5	Comércio e serviços	E
6	Cultura	F
7	Direitos da Cidadania	G
8	Educação	H
9	Essencial à justiça	I
10	Gestão ambiental	J
11	Saneamento	K
12	Saúde	L
	Segurança Pública ⁸⁷	

Fonte: O autor, 2021.

2.2. Pós-entrevistas

A fase seguinte às entrevistas foi a de providenciar a análise do conteúdo obtido, segundo os objetivos geral e específico deste trabalho, após a oitiva e transcrição das gravações. Para Bardin (2011, p. 49), análise de conteúdo é o conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa obter indicadores, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens – que podem ser quantitativos ou não. Segundo o referido autor, a análise de conteúdo possui três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

Segundo ensina Bardin (2011, p. 125), a primeira fase (pré-análise) de fato se revela uma fase de organização do material. Nela estabelece-se uma rotina de trabalho com procedimentos bem definidos, embora flexíveis. Na segunda fase (exploração do material) são realizadas as escolhas das unidades de codificação (que compreende a escolha de unidades de registro, regras de contagem e a escolha de categorias, em razão de características comuns), classificação (em virtude dos temas, sentido das palavras e perturbações da linguagem, tais

⁸⁶ Função governamental é classificação orçamentária que organiza as áreas em que a Administração Pública atua, preferencialmente com políticas públicas, para satisfazer as necessidades da sociedade. Na Lei Orçamentária Anual de 2022 do estado do Rio de Janeiro – Lei Estadual nº 9.550/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022) – essa classificação ficou demonstrada no Resumo de Despesa por Função de Governo constante do Anexo II da referida Lei (RIO DE JANEIRO, 2022, p. 20).

⁸⁷ Em ordem alfabética.

como perplexidade, hesitação, embaraço etc.) e categorização (que reúne as classes de acontecimentos para ordená-los), ainda segundo Bardin (2011, p. 131). E já na terceira fase do processo (tratamento dos resultados), se dá a inferência e a interpretação, calcada nos resultados brutos apurados pelo pesquisador, que busca torná-los significativos e válidos, dando um sentido encontrado por trás do efetivamente apreendido (BARDIN, 2011, p. 131).

Assim, em resumo, após as gravações, o conteúdo das entrevistas foi abordado buscando identificar as informações de maior interesse, que foram rotuladas e, por fim, categorizadas segundo temas específicos (ALSAAWI, 2014, p. 149-156).

Essa fase rotulação e categorização, que foi classificada por Duarte (2004, p. 222-223) como “construção de subeixos temáticos”, se deu organizadamente em torno do objeto de pesquisa, a partir de uma fragmentação, organização e cruzamento dos conteúdos dos discursos dos entrevistados, sendo os resultados apurados apresentados a cada um, respectivamente, no intuito de validar as informações coletadas e registradas, segundo ainda o mesmo autor.

Considerando que se deve buscar o conhecimento além da superfície, coube, inclusive, uma reflexão nessa fase com o objetivo de serem permitidos achados de informações insignificantes que poderiam levar a pontos interessantes ou, até, a outras pesquisas (ALSAAWI, 2014, p. 149-156). Outra questão que mereceu atenção foi a busca por não desqualificar quaisquer informantes ou não minimizar a importância de seus olhares em relação ao contexto estudado, sob nenhuma hipótese (DUARTE, 2004. p. 218).

Sobre o conteúdo, também não é demais salientar a tendência bastante comum dos pesquisadores de se debruçarem no material na busca pelos elementos os quais, de alguma forma, confirmem os pressupostos de seu referencial teórico. É relevante o tema e os pesquisadores devem ter consciência que não se pode deixar a sua subjetividade interferir no processo de análise (DUARTE, 2004. p. 216).

Assim, sempre foi fundamental que o entrevistador mantivesse a ciência de que, eventualmente, surpresas acontecem e o imprevisível pode emergir no trabalho de campo, revelando novos caminhos a serem trilhados na pesquisa (DUARTE, 2004, p. 223), ensejando a revisão de conceitos e a necessidade de dar espaço para novos horizontes.

Após todo esse processo, com todas as informações disponíveis de forma clara e objetiva, foi feita uma discussão com base no referencial teórico construído neste estudo, em conjunto com as informações de conhecimento do autor da dissertação, tudo isso para que se pudessem extrair considerações e conclusões a respeito do tema em questão, evidenciando-se

os procedimentos de análise e gerando os resultados necessários à pesquisa (DUARTE, 2004, p. 219-222). E o desenrolar desta atividade foi tratada no capítulo que se segue.

3. RESULTADOS OBTIDOS

Ultrapassada a etapa do planejamento das entrevistas, com seu conteúdo devidamente organizado, rotulado, categorizado e tratado, o presente capítulo traz os resultados da análise da estruturação das etapas preliminares do programa de integridade pública nos órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro, alcançados pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), contemplando a avaliação das convergências e divergências das informações encontradas, tendo como fundamento as premissas apresentadas no Capítulo 2, que trata da Metodologia do trabalho, assim como seus objetivos.

Inicialmente, importante contextualizar com o relevante fato que se deu no início do ano de 2022: a regulamentação do Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), por meio da Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), quando foram estabelecidos os procedimentos necessários para a estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade na administração pública estadual. Esta Resolução, além de regulamentar os pontos relacionados às etapas de implementação, firmou prazos limites para a designação de responsáveis por Unidades de Gestão de Integridade (90 dias após a capacitação, segundo o artigo 5º), bem como estabeleceu um prazo de 180 dias, a contar da data de encerramento da referida capacitação, para os órgãos e entidades estarem com os seus Programas de Integridade estruturados (artigo 13)⁸⁸, dentre outras diversas orientações para os órgãos e entidades.

Assim, nas subseções que se seguem, passa-se à abordagem do conteúdo das entrevistas realizadas pelo autor do presente trabalho, devidamente categorizadas segundo Alsaawi (2014, p. 149-156).

Válido lembrar que uma síntese do que de relevante se desponta neste capítulo passa a constar de um documento produzido pelo autor, juntado no Apêndice D como parte integrante de trabalho de pesquisa, em conformidade com os seus objetivos específicos, a saber: “produzir relato de experiências que sirva de fonte de conhecimento para órgãos e entidades

⁸⁸ O prazo estabelecido neste art. 13 foi prorrogado até o dia 04 de junho de 2023, por meio da Resolução CGE-RJ nº 172/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), após todas as entrevistas realizadas, bem como a dissertação totalmente escrita, revisada e pronta para ser entregue à Banca Examinadora, bem como ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, para informar a data para defesa da presente dissertação.

abrangidos pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 e outras organizações”, bem como por todos aqueles que se interessarem no assunto.

E, por derradeiro, importantíssimo deixar registrado que as questões aqui reproduzidas refletem a opiniões exclusivas dos entrevistados e do presente autor deste trabalho, não se misturando com a posição oficial do respectivo órgão ou entidade.

3.1. Questões gerais

Observa-se que, dentre os doze entrevistados, atuam no serviço público há mais de cinco anos o quantitativo de dez servidores, encontrando-se todos lotados no órgão ou entidade atual há mais de dois anos. Por sua vez, sete entrevistados declararam terem iniciado o seu primeiro contato com o tema integridade no início do ano de 2022.

3.2. Estruturação da área de integridade

Nota-se que as áreas da integridade dos órgãos e entidades que foram selecionados para o presente trabalho de pesquisa foram estruturadas de todas as formas possíveis e previstas na Resolução CGE-RJ 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022): i. unidade independente; ii. unidade vinculada ao órgão de controle interno; iii. unidade vinculada à corregedoria; iv. atribuição das atividades para o responsável pelo controle interno; v. responsável pela corregedoria e; por fim, vi. designação de um comitê interno para o desempenho das atribuições.

Em todas as configurações observaram-se detalhes, ficando certo que os pontos salientes serão abordados no decorrer deste trabalho, e sendo que cabe neste item destacar o formato dos comitês internos.

A Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), em seu artigo 4º, § 3º, autorizou a instituição desses comitês internos, bem como não definiu a característica dos integrantes, conforme segue:

Art. 4º - Para a coordenação das políticas de integridade, os órgãos/entidades devem se estruturar no sentido de que sejam criadas Unidades de Gestão de Integridade - UGI próprias e independentes, que terão as seguintes atribuições:

I - coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa e do Plano de Integridade;

II - coordenação e apoio, junto às áreas internas, dos trabalhos relacionados ao gerenciamento de riscos para a integridade realizados na ferramenta mencionada no artigo 7º da presente Resolução;

III - orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa e ao Plano de Integridade; e,

IV - promoção de outras ações relacionadas à implementação do Programa e do Plano de Integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão/entidade.

(...)

§ 3º - A depender do porte e/ou complexidade e/ou estrutura do órgão/entidade, a UGI poderá ser vinculada ou subordinada à sua Unidade de Corregedoria Setorial. Poderá, de forma provisória e devidamente justificada pelo titular do órgão/entidade: ser designado servidor ou unidade já existente em sua estrutura ou um **comitê interno**, para o desempenho das atribuições previstas neste artigo.”
(grifo do autor)

Ocorre que não se observou a produção de ações concretas nos órgãos e entidades que adotaram a formação de comitês, se comparados seus trabalhos com os produtos gerados por aqueles órgãos e entidades que atribuíram as atividades a uma equipe específica ou unidade já existente.

Nesse sentido, destaca-se o ocorrido na organização 6, onde membros da média gestão integraram o comitê. Nesse caso se observou que os trabalhos relacionados às políticas de integridade se desenvolveram em velocidade menor do que quando conduzida por comitês com equipes da área operacional – cerca de cinquenta por cento menor. Segundo o servidor entrevistado F “todo mundo é muito ocupado, tem muita coisa pra fazer”, muito embora tivesse efetiva intenção de prosseguir com a pauta. De fato, conclui-se que não foi possível o avanço na temática devido à ausência de tempo disponível a ser dedicado às tarefas de estruturação do plano de integridade da organização.

Destaca-se que foi legítima a formação dos comitês internos, inclusive com a inclusão de componentes da média administração, por não haver obstáculo nesse sentido. Cabe salientar que a instituição desses grupos de trabalho foi observada em dois órgãos/entidades que integraram a pesquisa.

Prosseguindo com o assunto, importante refletir que a CGU iniciou as ações relacionadas à política de integridade federal por meio da Portaria CGU nº 1.089/2018 (BRASIL, 2018), que dispôs sobre as fases e os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Naquela oportunidade, o artigo 4º, § 2º da norma autorizava a criação de comitês, ressaltando a necessidade de um membro atuar de forma permanente nas atividades, como segue:

§ 2º As competências da unidade de gestão da integridade poderão ser atribuídas a outra unidade ou comitê previamente constituído no órgão ou entidade, desde que seja designado pelo menos um servidor para que atue de forma permanente com relação ao assunto.

No ano seguinte, em 2019, por intermédio da Portaria CGU nº 57/2019 (BRASIL, 2019), a CGU alterou a Portaria CGU nº 1.089/2018 (BRASIL, 2018) e o inciso que tratava de comitês foi suprimido dessa redação.

Desconhece-se o motivo que levou a alteração da norma pelo governo federal, porém, nota-se que já existiu um precedente no sentido de cessar o funcionamento dos comitês internos no âmbito federal, sendo certo que a questão será submetida à CGE-RJ, para discussão no sentido de aprimorar a formação dos comitês em tela.

3.3. Formalização da equipe da integridade

Via de regra, a equipe responsável pelo fomento da integridade nos órgãos e entidades é sempre composta por um ou dois integrantes (oito das doze organizações entrevistadas). Nos demais órgãos e entidades, a estruturação se dá com três ou mais indivíduos, estando incluídos nesta condição os comitês de integridade.

As organizações que mantiveram equipes com estrutura de servidores com dedicação exclusiva avançaram com o desenvolvimento do plano de integridade e do código de ética, por exemplo, com uma velocidade o dobro superior, aproximadamente, àquelas que não possuíam uma equipe exclusivamente trabalhando com as respectivas atividades.

Independente disso, a demanda por mais pessoal nas equipes é voz uníssona, sendo certo que a maioria das equipes (oito organizações) possui outras atribuições, ou seja, acumulam atividades.

Os órgãos e entidades devem observar o segundo eixo instituído pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), bem como a Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), que estabeleceu a necessidade de serem destinados recursos humanos suficientes para os responsáveis pelas áreas de integridade, conforme segue:

Decreto Estadual nº 46.745/2019 (...)

Art. 5º - O Programa de Integridade Pública será estruturado nos seguintes eixos: (...)

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; (...)

Resolução CGERJ nº 124/2022 (...)

Art. 4º - Para a coordenação das políticas de integridade, os órgãos/entidades devem se estruturar no sentido de que sejam criadas Unidades de Gestão de Integridade - UGI próprias e independentes (...)

§ 2º - Para preservar o bom desempenho das atribuições, buscando uma decisão isenta, **as Unidades de Gestão de Integridade - UGI deverão possuir autonomia, recursos materiais e humanos suficientes**, assim como acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão/entidade. (...) (grifos do autor)

A prevenção da corrupção no Brasil é fundamentada nos programas de integridade (FONSECA, 2017, p. 77) e a ética assim como a integridade são sustentáculos da governança que oferecem norteamento às decisões dos gestores (SANTANA, 2020, p. 13).

A promoção da integridade e da ética no serviço público representa uma ferramenta basilar à melhoria da eficiência na prestação de serviços à sociedade de uma forma geral (RIO DE JANEIRO, 2021b). As estruturações ainda estão se iniciando e os trabalhos são necessários, assim, essa falta de pessoal para desempenhar as atividades afronta, de alguma forma, o que pretendeu o Marco Legal para a integridade pública e sua norma regulamentadora. Ilustrando o exposto, destaca-se o relato do servidor B, no sentido de que o desenvolvimento das ações que envolvem o programa de integridade em sua organização causa um maior “volume de trabalho [e com] pouco efetivo” de pessoal, fato este corroborado pelo entrevistado H da organização 8, com a oitiva de que “é necessário pessoal (...) [e] está muito difícil fazer tudo” com a equipe que dispõe.

3.4. Posição atual dos trabalhos e atuação das equipes nos órgãos e entidades

Observa-se que os trabalhos relacionados à estruturação do programa de integridade já se iniciaram em onze órgãos/entidades que tiveram seus servidores entrevistados. Apenas um órgão/entidade ainda não saiu do planejamento.

De fato, como regra geral, percebe-se que o desenvolvimento dos trabalhos está crescendo e acompanhando o aumento da criação de estruturas próprias para a área de Integridade Pública. Observa-se, também, a indicação de responsáveis por outras unidades para o desenvolvimento das tarefas. Nesse caso, tal como abordado no item anterior, ocorre o acúmulo de atividades, mas não há inércia. Desta forma, o quantitativo de órgãos e entidades com servidores capacitados pela CGE-RJ ou com responsáveis por áreas de Integridade

Pública teve um aumento na ordem de 200% nos últimos doze meses (RIO DE JANEIRO, 2022c)⁸⁹, tomando-se como término o mês de novembro de 2022, sendo certo que os instrumentos de alavancagem foram: a publicação da Resolução CGE-RJ n° 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022) e a realização de quatro turmas de alunos, capacitados pela CGE-RJ, de maio a novembro de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022c).

As principais ações adotadas pelas equipes de integridade foram atuar na elaboração do código de ética/conduita (oito órgãos/entidades), do plano de integridade (seis órgãos/entidades), na estruturação de uma comissão de ética e sua regulamentação (quatro órgãos/entidades), no preenchimento ou atualização do sistema e-prevenção (três órgãos/entidades), bem como no planejamento no sentido de iniciar ações de comunicação (dois órgãos/entidades). A explicação de mais órgãos e entidades estarem voltados para o desenvolvimento do código de ética/conduita e do plano de integridade acompanha o fato de serem os documentos mais importantes e fundamentais do Programa de Integridade (RIO DE JANEIRO, 2021c) e tal premissa foi acompanhada por todos os entrevistados. Também já existiam documentos de toda natureza e publicados por órgãos e entidades municipais, estaduais e federais, além dos da CGE-RJ e de outras Controladorias Gerais, todos disponíveis na *internet* para consulta, destacando-se a de organizações com atividade similar à de cada órgão com material – o que facilita bastante o *benchmarking*. Todas essas fontes foram utilizadas pelas equipes que atuaram na elaboração de conteúdos sobre integridade.

Inclusive a procura por materiais de entidades com natureza de atividade igual ou semelhante foi destacada como ponto positivo e que gera economia de tempo na produção dos materiais, maximizando as pesquisas, visto que os seus conteúdos são afins e costumam oferecer elementos específicos para a montagem dos Códigos de Ética/Conduita e dos Planos de Integridade dos órgãos e entidades estaduais. Cabe destaque para o *benchmarking* de conteúdos elaborados por órgãos e entidades que já promoveram atualizações recentes de seus planos de integridade, a saber, BRASIL (2021)⁹⁰ e MINAS GERAIS (2021)⁹¹.

⁸⁹ Em setembro de 2021 havia 18 órgãos e entidades com servidores capacitados pela CGE-RJ ou com responsáveis por áreas de Integridade Pública, quantitativo este que em novembro de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022c).

⁹⁰ 2ª edição do Plano de Integridade da CGU.

⁹¹ 3ª edição do Plano de Integridade da CGE-MG.

3.5. Comprometimento da alta administração, média gestão, gestão operacional e atuação dos servidores

O comprometimento da alta administração é de suma importância para a constituição da estrutura da integridade e o bom andamento dos trabalhos (RIO DE JANEIRO, 2022d), questão esta confirmada pela totalidade dos entrevistados.

De fato, o empenho da alta administração é primordial para se manter o funcionamento de um programa de integridade, assim, a sua ausência praticamente impossibilita a sua implantação. E esse apoio da alta gestão não foi observado *in totum* em quatro órgãos e entidades.

Segundo o artigo 5º do Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) combinado com o § 2º do artigo 4º da Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), sua existência está configurada como um eixo estruturante de um Programa de Integridade. Em recente estudo, Carvalho (2022, p. 18) inclusive constatou que o apoio da alta administração é um fator crítico ao desenvolvimento da governança pública.

E, nesse prisma, cabe lembrar os ensinamentos de Moreno-Ocampo (2000 *apud* ZENKNER, 2018, 54), registrando que a alta administração tem que tender a possuir as características do personagem “verde” para que os demais servidores da organização acompanhem a sua postura íntegra (tom esverdeado), sendo certo que, por outro lado, caso a gestão atue como o personagem “vermelho”, o tom do time da organização adotará postura não íntegra (tom avermelhado).

Nesse prisma, o servidor C, que exerce suas atividades na organização 3 acrescentou que "a integridade não anda se não tiver vontade política", ratificando que "tem que ter apoio da alta administração" pois "é a área mais sensível" do processo de implementação dessa política pública.

Em entrevista do servidor F, por exemplo, nota-se que a alta administração da sua organização "tem boa vontade, se tiver que fazer [alguma ação nova] (...) mas [eles] têm os incêndios deles", colocando novos projetos sempre em segundo plano. “Então anda devagar” o programa de integridade do órgão/entidade. Nessa toada, o servidor J considerou que o comprometimento da alta administração é “total” e “tudo que (...) tem que fazer, tem que entregar (...) não temos problema algum”, se reportando ao plano de integridade.

No órgão/entidade 9, destaca-se, por outro lado, a fala de seu representante, que ouviu de um superior que "ninguém vai cobrar muito não”, bem como que o plano de integridade “é

só para constar". De fato, não se pode afirmar que essa organização se encontra com os seus trabalhos efetivamente atrasados em virtude da falta de apoio da alta administração, pois o empenho do servidor I, de alguma forma, ameniza a questão, sendo certo, contudo, que se houvesse apoio superior, os trabalhos da área seriam priorizados e a organização já possuiria um programa mais estruturado atualmente, com maior maturidade em geral. Observa-se, assim, a importância do empenho da alta administração tal como um instrumento de alinhamento do órgão ou entidade. Não é à toa que se trata de um eixo estruturante e definido nos dispositivos legais estaduais que tratam do assunto. Salienta-se, nesse prisma, que o discurso dos gestores devem estar sempre coerentes com as suas ações, tais como na comunicação consistente, no controle interno atuante, vivenciando o que se prega, bem como pela capacitação e correição (RIO DE JANEIRO, 2022d, p. 8). Também cabe destaque para a CGE-RJ, que deve buscar evitar a percepção de não vai haver cobrança com monitoramento constante e outras ações. Por fim, vale lembrar que integridade é fazer o certo por convicção e não por imposição de normas ou regulamentos (GIOVANINI, 2017).

Em relação à adesão ao processo por parte da média gestão, esta acompanhou os mesmos resultados verificados na alta gestão, ou seja, quando a alta administração demonstrava interesse, a média gestão seguia seus passos. Isso se deu em todos os órgãos e entidades. O servidor B informou que em sua organização “a média gestão (...) não tem ainda (...) o conhecimento suficiente [sobre o tema], mas sempre que eles [da média gestão] são demandados, em relação ao plano (...) eles respondem” conforme solicitados.

Já no tocante ao apoio da gestão operacional e dos servidores, esta foi muito pouco notada segundo quase a totalidade dos entrevistados (dez), independentemente de os trabalhos já se encontrarem nos órgãos e entidades em sua fase inicial, ou já em andamento ou até mesmo com produtos já totalmente desenvolvidos (plano de integridade elaborado ou código de ética publicado ou comissão de Ética em exercício). O entrevistado C declarou que há um desconhecimento da média administração e que “vai perceber [a sua colaboração quando a área da integridade estiver atuando] (...) no código de ética”, pois ele irá oportunamente circular nessas unidades. A situação está diretamente relacionada à ausência de ações de comunicação e treinamento que integra essa política pública, sendo certo que, efetivamente, é uma fase posterior à estruturação, que está atualmente em andamento.

3.6. Dificuldades atualmente encontradas

O prazo para que os órgãos e entidades devam estar com os seus Programas de Integridade estruturados é de 180 dias a contar do encerramento do ciclo de capacitação da CGE-RJ, segundo o artigo 13 da Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022). E, considerando que o ciclo mencionado se encerrou em 09.06.2022, a data limite para a estruturação dos Programas que ainda estão em elaboração ou a iniciar passou a ser, desta forma, o dia 06.12.2022⁹².

Nos órgãos e entidades que já possuem o desenvolvimento em curso, algumas dificuldades foram reveladas. A falta de apoio integral da alta e da média administração, conforme já abordado anteriormente, é ponto relevante. No órgão/entidade 5 “a média administração é bastante influenciada (...) [pela postura] da alta (...) [e] a média vai no mesmo barco. A operacional [está] totalmente empenhada de fazer [acontecer] (...) e os servidores de uma forma geral não conhecem” o programa de integridade, pois efetivamente “não teve tempo” para o assunto chegar no *street-level*⁹³.

Despontaram-se, também, as dificuldades universais decorrentes da ausência de equipe para desenvolver os trabalhos, seja em atividades de apoio ou efetivamente de execução. Mas percebem-se outras questões pontuais, tal como a extraída do relato do servidor E, em cujo órgão/entidade seus servidores que conheceram as premissas do programa de integridade pública não acreditam no desenvolvimento do plano, tendo em vista estar no segundo semestre de 2022, que contempla as eleições para o chefe do Poder Executivo Estadual, dentre outros cargos políticos. Segundo aquele servidor, o entendimento é que esse período torna as agendas do gestor menos sensíveis a projetos tais como o programa de integridade pública, que não está na lista de prioridades, conforme esclarece: “cheguei a escutar assim: (...) espera passar esse governo (...) e quem falou isso foi um servidor efetivo” da organização. E complementa que algumas “pessoas são difíceis, resistentes” e que “a principal dificuldade que a gente tem (...) são (...) aceitação, falta de cultura nesse sentido”, pois a alta administração entende que “já está tudo certo”, visto que sua organização possui

⁹² Após todas as entrevistas realizadas, bem como a dissertação totalmente escrita, revisada e pronta para ser entregue à Banca Examinadora, essa data sofreu prorrogação por meio da Resolução CGE-RJ nº 172/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022) até o dia 04 de junho de 2023, com ampliação de prazo equivalente a 180 dias.

⁹³ Segundo Lipsky (2010. p. 3) os “street-level bureaucrats” – burocrata do nível da rua ou servidor de chão de fábrica, em português – é aquele agente que interage diretamente com o cidadão, representando a administração pública e executando, na prática, a política pública.

“ouvidoria (...), já tem uma corregedoria”. A afirmação sugere uma possível preocupação com a quantidade de estrutura de controle nas organizações, isso tudo a despeito dos ritos processuais sumários das comissões de ética, que visam, de fato, otimizar e facilitar os processos que envolvam natureza de gravidade menor. Tais comissões não ensejam a sobreposição de funções; na verdade podem oferecer, indiretamente, mais tempo para as áreas investirem em planejamento ou ações essencialmente da atividade fim da organização, com a possibilidade de diminuição de atividades típicas de corregedoria.

Nessa linha de pensamento, temos o relato do entrevistado D, que apresentou minutas, para a alta administração, de conteúdos para iniciar a estruturação dos trabalhos, mas que afirmou não ter havido “acolhimento por parte da gestão, pois vários documentos foram propostos (...) e a gente não tem qualquer retorno”.

Outra situação levantada refere-se à dificuldade em que o servidor B se encontrava convencer a alta administração da necessidade da estruturação do plano de integridade, a despeito da imposição legal. O impasse teve fim após a construção de um documento encaminhado para os gestores contendo os benefícios gerados para a sociedade, bem como para o Estado e a própria organização, seus gestores e servidores, além dos clientes e fornecedores. Foi apresentado em formato de relatório com algumas páginas, contendo questões mais analíticas e um sumário executivo na capa.

Também foi vislumbrada uma solução para um impasse pelo entrevistado C, que na dificuldade do desenvolvimento dos trabalhos cogitou “fazer a integridade” levando as iniciativas “mais para a área de cultura [organizacional]”, por entender não sofrer tanto obstáculo no andamento dessas atividades. Essa questão foi levantada pelo entrevistado A, ao afirmar que entraves dessa natureza não são resolvidos em um mês apenas, pois “integridade é uma mudança de cultura” e leva tempo.

Nota-se que o período de estruturação do programa de integridade estadual coincidiu com o calendário eleitoral de 2022, estabelecido por meio da Resolução TSE nº 23.666/2021 (BRASIL, 2021). Tendo o primeiro turno em 02.10.2022 e sendo reservado o dia 30.10.2022 para o segundo turno, questões políticas se misturaram com questões técnicas, sendo certo que a questão já havia sido sinalizada nas limitações do presente trabalho.

Além disso, em 2022 também se observou uma maior atenção ao defeso eleitoral previsto na Lei Federal nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997), que criou restrições de publicidade institucional durante o período compreendido entre 02.07.2022 até o final do segundo turno das eleições. Isso fez com que até a própria CGE-RJ não pudesse divulgar suas ações e

aprimoramentos de conteúdos nas páginas de seu site institucional antes do final do defeso eleitoral.

3.6.1. Nível de dificuldade do tema e ações para aprimoramento

Os órgãos e entidades que participaram desta pesquisa manifestaram existir questões que acabam atrapalhando o desenvolvimento do programa de integridade não por sua complexidade, mas pela sua natureza nova. Ou seja, o desenvolvimento do projeto por si não se revelaria relativamente complexo se não dependesse de posicionamento de diversos atores do órgão/entidade, em diversos momentos e situações. Dentre esses pontos, destaca-se preliminarmente que “é preciso o comprometimento da alta gestão” (entrevistado I), que é um eixo do programa, sendo que o entrevistado E declarou que “existe resistência [na sua organização], porque [o programa] não deixa de ser um controle e quanto mais você controla o [ser humano] (...) fica incomodado”, porém acrescentou que essa questão não impediu o caminhar das ações, conforme se evidencia pelo aumento na ordem de 200% nos últimos doze meses (RIO DE JANEIRO, 2022c) do número de órgãos e entidades com servidores capacitados pela CGE-RJ ou com responsáveis indicados para áreas de Integridade Pública – data base novembro de 2022.

O entrevistado D informou que entende que pode ser necessária sensibilização preliminar para garantir mais sucesso na implantação de projetos dessa natureza em alguns órgãos e entidades, incrementando em um primeiro momento a base, ou seja, pode ser necessário fortalecer a “cultura da integridade (...) [no] governo estadual (...) [para] dar força aos órgãos [e entidades] se moverem” na direção pretendida inicialmente: a elaboração dos planos de integridade. Destacou, também, que não concorda que haja de fato uma “dificuldade” ao estruturar um programa de integridade, mas existe sim um processo que pode se revelar “especialmente perigoso” para todo aquele servidor que atua na área da integridade, pois ele pode estar exercendo suas atividades normalmente, mas “não tem nem a dimensão do que tem pra baixo da ponta do iceberg (...) quem está lá do outro lado sabe, mas a gente mesmo não sabe”, sendo certo que, nesse sentido, vale lembrar os ensinamentos de Cressey (1953, p. 30) pessoas até confiáveis podem se tornar violadoras da confiança financeira quando possuem um problema financeiro; se a solução deste problema pode se dar

secretamente pela violação de confiabilidade; se detém a confiança de bens a elas atribuídos; e, se conseguem aplicar justificativas a sua ação.

Já na organização 8, segundo o servidor entrevistado, “quando você fala de integridade, ética, moral (...) para algumas pessoas é muito tranquilo, mas para outros (...) é difícil”, acrescentando que alguns servidores do órgão/entidade não são capazes de entender que agir com probidade “deveria fazer parte da vida deles”.

No tocante a sugestões para aprimoramento dos trabalhos dos órgãos e entidades, em relação às atividades da área de integridade, todos os servidores entrevistados deram sua opinião, prevalecendo, no caso, que a CGE-RJ forneceu um norte para os servidores rumarem. Esse procedimento, além de ter sido considerado fundamental pelo entrevistado H, ainda sugeriu a realização de um acompanhamento das atuais ações das organizações, entendendo que “esse contato [posterior] seria importante, [pois] (...) causaria um impacto interessante na ponta”, ganhando efetividade na implementação dos programas de integridade. Nesse sentido registrou o servidor C, que entende que a CGE-RJ pode continuar atuando conforme atualmente, porém, enviando mais comunicados com orientações, visto que isso se faz importante para o gestor dos órgãos e entidades: “dizer o que tem que fazer [pois o gestor] (...) gosta de saber o que tem que fazer, (...) os órgãos gostam [desse acompanhamento e orientação]”. Nesse diapasão, o servidor F entendeu que a CGE-RJ enviando ofícios informando os cursos e prazos, tal como foi feito em 2022, pode fazer com que as organizações notem que está havendo um acompanhamento do andamento dos trabalhos por aquela pasta e se empenhem mais.

Tal como o acompanhamento das ações, houve a demanda por mais conhecimento após o ciclo de capacitação recebido, como por exemplo, eventos sobre a temática integridade “para compartilhar as experiências bem sucedidas de órgãos e entidades estaduais, com a participação de quem está elaborando os programas [de integridade]” bem como ações práticas, tais como “reciclagem, oficinas” (entrevistado D) e comunidades de prática⁹⁴. Essa foi a leitura do servidor B que sugeriu para “no futuro, quando já tiver (...) uns dez planos de integridade em andamento (...) fazer um seminário e (...) cada um contar sua experiência” pois entende que nessa fase já haveria mais de um caminho percorrido, com a utilização de “ferramentas específicas (...) e isso vai ajudar outros órgãos [e entidades] que estão mais incipientes”, concluindo e resumindo em uma frase o que entende ser mais relevante sobre a

⁹⁴ O conceito de Comunidades de Prática (CoPs) foi introduzido na década de 1990, sendo uma abordagem estratégica e uma forma inovadora de promover a aprendizagem nas organizações que entende, em síntese, que a partilha de conhecimento é importante para o aprendizado organizacional (Fernandes *et al.*, 2016).

questão: “a melhor forma de prevenção é a capacitação”. Nessa toada, o entrevistado da organização 1 faz sugestão no sentido de que se deve “investir mais no conhecimento dos (...) servidores”, que devem também “fazer artigos (...) [científicos com a temática] integridade” e conclui que “quando o mundo acadêmico abrir as portas (...) [para o tema] a gente vai conseguir chegar mais longe e mais rápido” na efetividade dos programas de integridade, além de sua existência formal (RIO DE JANEIRO, 2022d).

Por ser a CGE-RJ o órgão orientador e com competência para monitorar o andamento dos trabalhos que envolvem a estruturação dos programas de integridade, o servidor responsável pelas atividades de integridade na organização 5 sugeriu que “deveria haver ferramentas mais eficazes (...) de coação para o órgão” que está obrigado a fazer o plano de integridade e não vier a se empenhar nesse sentido, pois a CGE-RJ está “capacitando, correndo atrás (...) para os órgãos fazerem” os seus planos. Assim, sobre o prazo final de 06.12.2022, pergunta: “passou o prazo e aí?”. Para tentar mitigar esse fato, foi sugerida pelo mesmo entrevistado a elaboração de um *ranking* para os que já tenham elaborado os seus planos de integridade, não como uma forma de coação, mas como “uma forma de (...) causar vergonha”, gerando, contudo, efeitos positivos com esse constrangimento: incentivar os que não atenderam a legislação a buscar a regularização para não ficarem aquém dos já se regularizaram. É um constrangimento que gera efeitos positivos, ou seja, proporciona o aprimoramento nos órgãos e entidades que desejam acompanhar aqueles que se encontram em posições de destaque, no caso concreto, os planos de integridade bem elaborados e devidamente publicados na *internet*.

Por fim, foi registrado pelo entrevistado I que acha importante que os servidores saibam que a CGE-RJ é “um canal [que] as pessoas (...) podem acessar” para o apoio na estruturação de seus planos de integridade, pois os servidores estão “sempre prontos a ajudar (...) abertos (...) [a] receberem as pessoas” e, nesse prisma, o entrevistado H deseja que a CGE-RJ “continue firme e constante nos seus propósitos” de apoiar e orientar os trabalhos dos órgãos e entidades, sendo certo que o entrevistado K entendeu “que a CGE-RJ, com seu setor de Integridade (...) conseguiu desmistificar (...) esse trabalho (...) [visto que] o Estado como um todo tinha bastante dificuldade de entender o que (...) tinha que [se] fazer para se ter um plano de integridade”.

3.6.1.1. Economia comportamental como importante ferramenta a serem utilizada

Também integra os planos da CGE-RJ incluir a aplicação de conceitos e soluções de economia comportamental nas atividades que envolvem o fomento da ética e da integridade dos órgãos e entidades estaduais, além dos conteúdos já divulgados nas capacitações realizadas em 2022 sobre a temática. Compondo o campo da prevenção, esse mecanismo leva em consideração o que as pessoas fazem, como fazem e porque fazem para tratar a efetividade das políticas públicas. Essa foi a opinião do servidor L, ao evidenciar que “o sucesso de políticas públicas, muitas das vezes, depende da utilização de técnicas oriundas das ciências comportamentais”, lembrando que o programa de integridade é uma “política pública de Estado e não de governo”.

De fato, nos últimos anos, para tornar as políticas públicas mais efetivas e bem sucedidas, estudos nos campos da psicologia e economia, bem como sociologia e neurociência, vêm sendo adotados para a formulação de políticas públicas que se adaptem ao comportamento e à tomada de decisão dos cidadãos. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022). Essa temática, conhecida por “economia comportamental” ou “economia do comportamento”, em breve síntese, aponta que as pessoas buscam resultados rápidos, nem sempre satisfatórios, assim como sofrem muita influência emocional e do meio (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022).

Contudo, entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970 foi que a economia do comportamento começou a produzir suas contribuições teóricas e aplicadas e começou a ser reconhecida mundialmente e isso se deve a alguns autores, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2022).

Simon (1982) iniciou estudos sobre a parte racional do ser humano, defendendo a “racionalidade limitada”. Segundo o autor, a maioria das pessoas é apenas parcialmente racional e age por meio de impulsos emocionais não totalmente racionais na maior parte das vezes (SIMON, 1982).

Kanneman avançou a partir dos fundamentos de Simon para entender a relação entre pensamento racional e a sua influência no comportamento humano, afirmando que os seres humanos tomam suas decisões, em regra, de forma automática e intuitiva (KANNEMAN, 2012, p. 26-27), acrescentando que apenas algumas decisões diárias são tomadas de forma totalmente consciente e deliberada (KANNEMAN, 2012, p. 27-29). Conforme Kanneman, o modelo econômico tradicional de economia pressupõe que os indivíduos tomam suas decisões

para maximizar o seu próprio bem-estar, sem se importar com os outros, sendo presumidamente constantes ao longo do tempo, não levando em consideração as crenças, emoções ou a forma como são apresentadas (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022). Porém, a evolução da economia nas últimas décadas discute essas premissas e entende ser problemático somente basear-se nelas, em especial no desenvolvimento de políticas públicas (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022). Com seus trabalhos em que, em breve síntese, concluiu que o ser humano tende a ser guiado mais pelas emoções, crenças e intuições do que pela racionalidade, Kahneman recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 2002⁹⁵ (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022).

Na linha de Kahneman aparece Thaler, que firmou o entendimento de que o *homo economicus*⁹⁶ passa a agir mais como *homo sapiens* – ser humano e ser social – pois reconhece que o comportamento do indivíduo é dependente de suas crenças, emoções, sentimentos, bem como seu ambiente social, entre outros fatores, sendo certo que as decisões do ser humano não são totalmente racionais, mas sim condizentes com o restante de seu comportamento (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022). Nesse sentido, os indivíduos muitas vezes precisam de um “empurrãozinho” ou “cutucão”⁹⁷, para tomar decisões mais alinhadas aos seus próprios interesses (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022). Thaler foi agraciado com o Prêmio Nobel de Economia em 2017⁹⁸ por suas contribuições para a economia comportamental, sendo certo que seu trabalho possuiu importante conexão com as produções de Kahneman (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022).

Mais contemporaneamente surge Ariely que, alinhado com Kahneman, realiza uma série de experimentos e declara que os seres humanos possuem, na verdade, comportamentos previsivelmente irracionais (ARIELY, 2020, p. 16).

Desta forma, organizações internacionais como a OCDE e o BID têm, respectivamente, publicado materiais apresentando os principais conceitos e aplicações dessa abordagem, disseminando, assim, o conhecimento sobre a matéria (ORGANIZAÇÃO PARA

⁹⁵ Fonte: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2002/kahneman/facts/>.

⁹⁶ Termo empregado por Thaler para caracterizar o comportamento do homem econômico, ou seja, o ser humano no modelo econômico tradicional (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022)

⁹⁷ Do inglês *nudge*, que intitulou seu renomado livro, escrito com Sunstein (THALER, SUNSTEIN; 2019)

⁹⁸ Fonte: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2017/thaler/facts/>.

COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017)⁹⁹ e certificando profissionais¹⁰⁰ para identificar vieses cognitivos¹⁰¹ e outras barreiras, bem como para reconhecer e conduzir a utilização de mecanismos comportamentais que visam o aprimoramento das políticas públicas (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022).

Esses mecanismos são as chamadas “ferramentas” comportamentais, que até recentemente eram, com frequência, ignoradas pelos formuladores de políticas públicas. No entanto, atualmente vêm sendo aplicadas na forma de intervenções, “empurrões” ou incentivos e, desta forma, estão possibilitando a tomada de decisões melhores e solucionando complexos problemas de políticas públicas (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022). São exemplos de ferramentas: i. enquadramento ou *framing*, que é a tendência a tirar conclusões diferentes dependendo de como a informação é apresentada; ii. mecanismos de compromisso, que são as escolhas feitas no presente que restringem as opções futuras somente àquelas que refletem objetivos de longo prazo, sendo possível, desta forma, mitigar futuros comportamentos impulsivos; iii. microincentivos, que são prêmios oferecidos ou punições impostas a quem decide, a fim de influenciar seu comportamento ou sua decisão, podendo ser tangíveis – por exemplo, alimentos ou dinheiro – ou intangíveis – como reconhecimento público; iv. opção padrão ou *default*, que é aquela que predefine automaticamente o curso de ação desejado e é eficaz quando quem decide não escolhe nada diferente, sendo modalidade que procura mitigar a sobrecarga cognitiva ou o viés do presente, apoiada pela nossa tendência a manter o *status quo*; v. saliência, que é aplicado tanto ao que é proeminente como ao que não é, referindo-se ao fato de que os indivíduos tendem a se concentrar em pontos ou informações proeminentes e a ignorar aqueles menos visíveis; vi. Lembretes, que são avisos que podem chegar por e-mail, mensagem de texto, carta ou visita pessoal, alertando o tomador de decisão sobre algum aspecto que o leve à ação e, assim, visam reduzir a tendência à procrastinação, ao esquecimento e/ou à sobrecarga cognitiva de quem precisa decidir; e, vii. Simplificação, que

⁹⁹ A OCDE leva em consideração os insights comportamentais ao projetar e avaliar a implementação de políticas públicas, bem como incentiva o desenvolvimento de conhecimentos e capacidades entre os funcionários públicos para compreender e aplicar insights comportamentais nas organizações públicas. Fonte: Behavioural insights and public policy: lessons from around the world (OECD, 2017).

¹⁰⁰ Curso “Economia do Comportamento para Melhores Políticas Públicas” (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022).

¹⁰¹ Viés cognitivo é um atalho mental (também chamado de heurística) que proporciona desvios de racionalidade e lógica. Ocorre pois o ser humano cria padrões baseados nas experiências e percepções próprias e que distorcem a decisão racional. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022).

se trata de modificar os formulários e as instruções de pagamento, simplificando as informações, reduzindo a quantidade de palavras e tornando o visual mais atraente de documentos¹⁰² (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022).

Por derradeiro, cabe registrar que atualmente encontra-se sendo desenvolvido um trabalho em conjunto entre a OCDE e a CGU, envolvendo especificamente a aplicação de ciências comportamentais às políticas de integridade pública no Brasil¹⁰³, com previsão de conclusão do primeiro relatório ainda em 2022, sendo estimado, pelo presente autor, que esse material apresente soluções de economia comportamental que possam ser aplicadas nas atividades que envolvem o fomento da ética e da integridade nos órgãos e entidades estaduais, de forma a gerar um ganho na efetividade nos programas de integridade pública, visto que serão levadas em consideração nessa política pública a forma como os seres humanos se comportam e tomam as suas decisões.

3.7. Código de Ética/Conduta e Comissão de Ética

Os propósitos da elaboração de um Código de Ética/Conduta e da instituição de uma Comissão de Ética são o de resguardar o interesse público, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e demais princípios constitucionais (RIO DE JANEIRO, 2021a, p. 9-10), promovendo a cultura ética na Administração Pública, sendo suas materializações, desta forma, um arcabouço fundamental para a implementação de Programas de Integridade.

Sobreira Filho, Leite e Martins (2019, p. 19) ensinam que o principal valor de um comportamento ético é a integridade. Acrescentam, nesse prisma, que um programa de integridade apenas será efetivo se existir uma forte cultura ética (2019, p. 2), apoiada pelo código de ética.

Dentre os órgãos e entidades cujos servidores integraram este trabalho de pesquisa oito possuem seu Código de Ética/Conduta atualizado ou em elaboração. Importante registrar,

¹⁰² Para mais detalhes, consultar os sites das organizações The Behavioural Insight Team (<https://www.bi.team/>); LACEA (http://www.lacea.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=151&Itemid=288); e B-HUB (<https://www.bhub.org/>).

¹⁰³ Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2020/9/cgu-e-ocde-iniciam-trabalhos-para-avaliacao-das-politicas-de-governo-aberto-e-integridade-do-governo-brasileiro>

nesse sentido as palavras de Fonseca (2017, p. 80), quando ensina que a integridade, como atributo humano, pode também ser transferida às organizações, visto que uma organização (íntegra) é formada por pessoas (íntegras), lembrando que ser íntegro pressupõe-se um alinhamento mediante honestidade, ética, moral (GIOVANINI, 2017).

Os códigos de conduta ética determinam os valores dignos e superiores das organizações, assim, direcionam as ações íntegras e conformes próprias de cada órgão e entidade (SANTANA, 2020, p. 22). Por esse motivo, todo programa de integridade (ou de *compliance*) deve se estruturar em um Código de Conduta Ética – que pode possuir variados nomes: Código de Ética, Código de Conduta, Código de Posturas, etc. Importante destacar que as boas práticas determinam que um código de ética específico deve ser elaborado para cada organização, devidamente ajustado às suas características, a despeito de o estado do Rio de Janeiro já possuir um código de ética aplicável aos seus servidores – Decreto Estadual nº 43.583/2012 (RIO DE JANEIRO, 2012). Apenas um código de ética específico é capaz de nortear corretamente a ética nas próprias organizações, que possuem atividades e culturas organizacionais distintas, assim como peculiares, muitas das vezes (RIO DE JANEIRO, 2022b).

Daqueles órgãos e entidades que já o possuem válido, é saliente a informação recebida pelo servidor H, de que o código de ética existe, mas não é adequadamente divulgado: “a parte de divulgação, a parte de comunicação está falha” (...) “acho que está havendo um problema de comunicação”, pois registra que esse documento deveria estar disponível tanto na *internet*, quanto na *intranet*, assim como ter sua existência exposta por meio de cartazes.

Já aqueles que estão com suas minutas de código de ética/conduta em estruturação destacam a importância de considerar as especificidades da sua organização, conhecendo todas as suas atividades. Nesse sentido pontua o servidor F em relação a estabelecer maior atenção com as relações mantidas com o público pelos servidores do “chão de fábrica”: “esse cara é que está lá na ponta e vai receber a sedução”. Por isso, segundo o entrevistado J, é “preciso customizar” o Código de Ética/Conduta, “falar com as pessoas (...) e até colher a ideia delas” em divulgações de minutas preliminares que objetivam a apreciação prévia de “grande parte [dos servidores] e (...) gestores que os representam”.

O entrevistado da organização B defende a necessidade de uma estrutura ética como base dos trabalhos e afirma que “se os órgãos [e entidades] incorporarem esses princípios” possibilita-se a criação de “órgãos melhores, mais éticos (...) [pois] o programa de integridade é uma ferramenta poderosa de governança”.

Há de se registrar que o estado do Rio de Janeiro já possui um código de ética aplicável aos seus servidores – Decreto Estadual nº 43.583/2012 – No entanto, as boas práticas determinam que um código de ética específico deve ser elaborado para cada organização, devidamente ajustado às suas características. Deve ser específico, pois apenas um código de ética próprio é capaz de nortear corretamente a ética nos próprios órgãos ou entidades, que possuem atividades e culturas organizacionais distintas, peculiares muitas das vezes (RIO DE JANEIRO, 2022b).

Importante registrar, nesse sentido, que o foco dos norteamentos éticos, tal como os destinatários dos programas de integridade, são os personagens “amarelos”, segundo Moreno-Ocampo (2000 *apud* ZENKNER, 2018, 54), pois eles integram a parcela da organização que são capazes de permutar sua honra por um benefício, caso avaliem que podem não ser descobertos em determinada situação delituosa que venham a praticar. Desta forma se fortalece o eixo mais determinante de um programa de integridade: a ética.

Em relação, no entanto, às Comissões de Ética, apenas um órgão/entidade já o possui efetivamente em funcionamento, com essa denominação. Essas comissões são instâncias deliberativas cuja criação no estado do Rio de Janeiro encontra-se regulada por meio do Decreto Estadual nº 43.582, de 11 de maio de 2012 (RIO DE JANEIRO, 2012) e integram o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Estadual, que possui a finalidade de promover atividades pertinentes à conduta ética no âmbito do Executivo Estadual.

As Comissões de Ética Setoriais foram assim denominadas pelo inc. III do artigo 2º do Decreto Estadual nº 43.582/2012 (RIO DE JANEIRO, 2012), por serem instâncias a serem instituídas nos órgãos e entidades estaduais, possuindo as seguintes competências, segundo o artigo 6º desse mesmo diploma legal:

Art. 6º - Compete às Comissões de Ética (...):

- I - atuar como instância consultiva, em matéria de ética pública, de dirigentes e servidores no âmbito dos órgãos nos quais atuem;
- II - aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Estadual, devendo:
 - a) submeter à Comissão de Ética Pública Estadual propostas para o aperfeiçoamento da legislação pertinente;
 - b) dirimir dúvidas a respeito da interpretação de suas normas e deliberar sobre casos omissos;
 - c) apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes;
 - d) acompanhar, avaliar e recomendar, no setor em que atue, o desenvolvimento de ações de disseminação, capacitação e treinamento sobre a conduta ética.

Essas comissões são constituídas, via de regra, por servidores titulares de cargo efetivo da organização, sendo três membros titulares e três membros suplentes, possuindo mandato. Para o atingimento dos objetivos pretendidos, é recomendável que os membros da Comissão de Ética demonstrem perfil para o desempenho de suas funções, bem como possuam algum conhecimento prévio sobre o tema ou, em última hipótese, que tenham a possibilidade de realizar uma capacitação nesse sentido.

Por esse motivo, o órgão/entidade 8 revela que “não é fácil” compor a comissão, sendo certo que “está com alguns nomes, (...) está tendo cuidado bastante grande para convidar essas pessoas”, mas “a dificuldade são as pessoas aceitarem” e “a gente não pode convidar qualquer pessoa”. O entrave para a instituição de uma Comissão de Ética se potencializa, podendo se tornar de fato um importante obstáculo, quando o órgão ou entidade possui o seu quadro de pessoal composto basicamente por servidores comissionados, sendo os efetivos com perfil técnico minoria. Essa questão se alinha aos demais depoimentos dessa seção onde fica claro que nas organizações em que não há estabelecida uma cultura de integridade torna-se difícil incentivar os servidores de que a atividade a ser desempenhada em uma Comissão de Ética é necessária para todos.

Vale lembrar que o alinhamento do comportamento ético é importante para que os indivíduos possuam um norte, evitando-se zonas cinzentas no entendimento do que é o correto, o justo, o certo, e que o Triângulo da Fraude (CRESSEY, 1953, p. 30), por sua vez, seja materializado com o comportamento indevido de um servidor.

Ao contrário, em algumas organizações a corregedoria é bem estruturada e assume as atividades que competiriam a Comissão de Ética, tratando como investigação essas questões de caráter mais leve. Muito embora seja uma determinação que conste de um decreto estadual, questionou-se a necessidade da criação de uma Comissão de Ética, como sendo uma “nova estrutura, com novos regulamentos”, quando as ações relacionadas ao tratamento das questões éticas já são adotadas normalmente pela organização e estão “transcorrendo na [sua] veia”, segundo o entrevistado L, que questiona o motivo para essa sobreposição de responsabilidades, porém ressalta que “a ausência de um arcabouço ético em uma instituição pode incentivar violações à integridade” e defende a existência de uma unidade para tratar o assunto internamente. Mais uma vez, observa-se que a falta de clareza dos papéis da Comissão de Ética estimula conclusões que se afastam das boas práticas e, no caso concreto, até das normas vigentes sobre o assunto. Salienta-se, nesse sentido, que os trabalhos das Comissões de Ética Setoriais devem ser desenvolvidos com celeridade, segundo o artigo 7º do

Decreto Estadual nº 43.582/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), sendo esse o diferencial dessas comissões: possuir um rito mais sumário.

3.8. Ações de comunicação

Dos doze órgãos e entidades que foram selecionados pelo presente estudo, apenas cinco organizações estão executando e planejando ações de comunicação, que consistem em abordar, basicamente, o assunto plano de integridade e a temática Ética.

Como o andamento dos trabalhos dos órgãos e entidades em geral não conseguiu ainda gerar seus principais produtos, ou seja, o desenvolvimento do plano de integridade e do arcabouço ético apenas integram as ações de cerca de 50% das organizações que fizeram parte do presente trabalho de pesquisa (seis e oito órgãos/entidades, respectivamente) e, por esse motivo, faz bastante sentido que o desenvolvimento das iniciativas de comunicação não tenham ainda decolado. De fato, há de se considerar que a ausência de uma punição pela não apresentação do plano de integridade pelos órgãos e entidades não oferece incentivos para a adoção das medidas necessárias para o desenvolvimento dessa política pública. Nesse prisma, destaca-se, inclusive, que além de não existir uma ação punitiva, o prazo para a implementação da política pública foi ampliado por meio da Resolução CGE-RJ nº 172/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022)¹⁰⁴, tendo em vista dificuldades observadas na implementação e também de uma cultura de esperar até o final do prazo aguardando um adiamento da data limite. É o famoso “espera que irão adiar mesmo (...)”.

Destaca-se, preliminarmente, que o inc. IV do artigo 6º do Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) estabelece as ações de comunicação como fase do programa de integridade pública. Prosseguindo, observou-se que as ações de comunicação que vem sendo realizadas nos órgãos e entidades estaduais podem ser subdivididas em duas: abordagem da temática em reuniões e elaboração de materiais impressos e audiovisuais, conforme apresentado a seguir.

Dois órgãos/entidades já estão apresentando as ações relacionadas ao fomento da integridade em reuniões de alinhamento que a organização promove entre todas as áreas

¹⁰⁴ O prazo foi prorrogado até o dia 04 de junho de 2023, após todas as entrevistas realizadas, bem como a presente dissertação estar totalmente escrita, revisada e pronta para ser entregue à Banca Examinadora.

internas. Assim, no órgão/entidade 12, a média gestão está sempre ciente das iniciativas das áreas e busca-se a comunicação desse conteúdo para os níveis mais baixos da hierarquia. Nesse sentido, esclarece o servidor L, que “dali [da média gestão, cujos titulares participam das reuniões] pra baixo cada um tem sua atribuição de comunicar seus servidores”.

Em relação à segunda abordagem de comunicação prevista, apurou-se que todos os órgãos e entidades possuem uma equipe de comunicação e uma pequena parte (dois órgãos/entidades) detém uma equipe bem estruturada e que é capaz de desenvolver trabalhos de criação de cartazes, cartilhas, *folders*, vídeos, *podcasts* etc. com maestria. Pelo exposto, muito embora tenha ficado prejudicada a análise relacionada à efetiva execução desses produtos de comunicação, é totalmente viável que a atividade seja executada em virtude do potencial estrutural dos órgãos e entidades, que possuem, sem exceção, equipes de comunicação.

Apesar do exposto, consta do planejamento da área de Integridade Pública da CGE-RJ, para o final do segundo semestre de 2022, atuar nesse sentido como uma área multiplicadora de conteúdo, com a meta de socializar os conteúdos para aquelas organizações estaduais que, por quaisquer motivos, não estejam ainda em condições de se dedicar a essa fase de comunicação. Idealizam-se cartilhas, cartazes e vídeos com temas relacionados aos Programas de Integridade Pública, produzidos em linguagem simples¹⁰⁵, com visual *clean*, facilitando, desta forma, a compreensão das mensagens e com pouca reserva cognitiva para o processamento mental.

A CGE-RJ pretende elaborar materiais genéricos que possam ser divulgados em todos os órgãos e entidades, sem a necessidade de adaptação ou ajuste, potencializando o alcance do público alvo. Assim, a eventual falta de recursos humanos da área da integridade e/ou a falta de disponibilidade ou engajamento da equipe própria de comunicação nas organizações estaduais não seriam motivos para a não realização de campanhas de Programas de Integridade Pública no estado. O servidor entrevistado A pondera, nesse sentido, serem importantes as ações de comunicação e que “é melhor você ter (...) [a organização pensando] em não praticar determinada coisa”, do que ter que vir a “tomar uma medida depois da “porta arrombada””. Saliencia que é notório que “um recurso que sai (...) [do erário, decorrente de corrupção ou outra ação dessa natureza] para retornar [aos cofres públicos] é difícil”, sendo recomendável “então investir na cultura, na prevenção”, tal como registrado pela OCDE

¹⁰⁵ Linguagem simples é uma técnica de abordagem de comunicação que surgiu no Reino Unido e nos Estados Unidos e tem o objetivo de tornar a leitura dos textos e documentos mais fáceis e, conseqüentemente, melhorar a compreensão do seu conteúdo (Escola Nacional de Administração Pública, 2022).

(2018), para possibilitar o desenvolvimento do Estado, deixando sempre claro que se um ato lesivo for praticado caberá responsabilização, nos termos da Lei Federal nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013) e toda a legislação que rege sobre a matéria.

Por fim, registra-se a fala do servidor B, de que é importante o conhecimento da temática no estado para o programa evoluir: “as pessoas têm que conhecer, têm que saber o que é o plano de integridade” e, “conforme (...) forem entendendo melhor [o programa de integridade] vão ver que isso é bom” para as organizações.

3.9. Gestão de riscos

A gestão de riscos é o terceiro eixo da estruturação de um programa de integridade pública, bem como é fase necessária para o seu desenvolvimento, segundo os artigos 5º e 6º do Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019). Trata-se do mapeamento dos processos organizacionais das organizações, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de atos de corrupção, conflitos de interesses, desvios de conduta, fraudes e nepotismo, adaptando a realidade para o contexto estadual. É uma bússola que, segundo Zenkner (2019, p. 54), norteia o comportamento dos agentes públicos para o interesse público. É uma atividade necessária para buscar a diminuição do impacto e da probabilidade de eventos de efeitos negativos sobre os objetivos do órgão ou entidade. É instrumento de governança que pode evitar que organizações rumem para outra direção e que acabe por acompanhar as estatísticas atuais, tal como a de que “níveis de percepção de corrupção vêm acompanhados de qualidade mais baixa da infraestrutura nos países da OCDE, América Latina e do Caribe (ALC) e G-20” (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2020, p. 28) e outras já abordadas no referencial teórico deste trabalho.

A seleção da ferramenta de riscos a ser utilizada é de livre escolha, considerando os critérios de oportunidade e conveniência do gestor, mas ela deve respeitar os conceitos dos principais *frameworks* existentes na esfera pública – COSO - ERM (2004), do *Comitee of Sponsoring Organizations – COSO*; ISO 31000:2009 (Gestão de Riscos) e ISO/IEC 31010:2012 (Técnicas de risco em complemento à ISO 31000:2009), da *International*

Organization for Standardization – ISO; e modelo das três linhas, do *Institute of Internal Auditors – IIA* –¹⁰⁶ para o processo se tornar efetivo (RIO DE JANEIRO, 2022d).

A CGE-RJ, em 2021, incentivou a utilização da ferramenta e-Prevenção, do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC¹⁰⁷, por ser um sistema de fácil utilização, como incentivo para o início da gestão dos riscos à integridade, com a adoção de boas práticas de enfrentamento da corrupção, com ênfase nos mecanismos da prevenção. Servidores que nunca tinham tido contato com gestão de riscos poderiam lograr êxito com a utilização do sistema, que muito embora não fosse específico para gestão de riscos à integridade e fosse genérico, atendia muitos pontos que caberiam ser visitados em uma análise do gênero. Assim, no ano de 2021, 46 órgãos e entidades estaduais aderiram ao programa e preencheram o seu questionário, sendo a primeira fase do processo (RIO DE JANEIRO, 2022). A segunda fase do Programa seria a elaboração de um plano de ação – chamado de Roteiro de Atuação – para a adoção das medidas necessárias visando sanar os pontos identificados por meio do preenchimento do questionário, com a definição de objetivos, responsáveis por cada tarefa, bem como prazos.

Foram seis entrevistados que informaram ter conhecimento que sua organização aderiu ao PNPC, preenchendo o questionário da primeira fase do e-Prevenção, contudo, nenhum desses órgãos e entidades chegou a atuar na segunda fase do programa: o plano de ação. Salienta-se que tal fato não ocorreu exclusivamente no estado do Rio de Janeiro, conforme se apurou: foi uma questão também verificada em outros estados. Na verdade, houve um atraso na liberação do plano de ação por cerca de dois meses, considerando o planejamento inicial, passando a estar disponível no ano de 2021 e, nessa oportunidade, a grande maioria das organizações não sabia que o plano de ação já poderia ser acessado. Isso fez com que os órgãos e entidades estivessem, assim, com o trabalho incompleto, visto que o plano de ação concluiria o ciclo de gestão de riscos que se iniciou em 2021. O que se percebeu, em suma, foi que a primeira fase teve uma adesão grande, com uma frequente comunicação das etapas dessa fase aos órgãos e entidades e que contou com o apoio da CGE-RJ (2022). No entanto, não houve avanços na segunda fase do programa segundo o Tribunal de Contas da União –

¹⁰⁶ Para mais detalhes, consultar a subseção 1.2.2.

¹⁰⁷ O Programa tem abrangência nacional, possibilitando a adesão de todos os órgãos e entidades de todas as esferas e poderes. É coordenado pelas Redes de Controle dos Estados, com o patrocínio do Tribunal de Contas da União – TCU e da Controladoria-Geral da União – CGU, bem como apoio do Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI, da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE-RJ e de outras organizações.

TCU (2022), em função da falta de comunicação em relação a essa última fase (RIO DE JANEIRO, 2022d).

Um fato que chamou a atenção é que um órgão/entidade já tinha o questionário do e-Prevenção preenchido em 2021, no entanto, o servidor D, que atuava em 2022 na unidade de integridade, desconhecia o responsável pela senha e a adesão da organização para utilização da ferramenta. Mas a questão foi solucionada pelo próprio servidor, após breve pesquisa interna realizada junto às assessorias da organização, tendo sido localizada a pessoa responsável pela senha, que foi partilhada posteriormente com o responsável pela unidade de integridade para prosseguimento dos trabalhos.

O preenchimento do plano de ação requer planejamento, organização, reuniões e disponibilidade de atores chave da organização para que o resultado final seja efetivo (RIO DE JANEIRO, 2022). Esse foi o entendimento do entrevistado L, que iniciou o plano de ação em 2022 e observou “ser necessária a revisão de todo o questionário, pois ele foi feito em 2021”, acrescentando que “muitos responsáveis [hoje] pelas áreas já não são os mesmos” de 2021, tornando, assim, “complicado seguir desse jeito sem revisar tudo”. Ele acrescentou que teve dificuldades iniciais para entender o plano de ação no sistema e-Prevenção, sendo “difícil achar o que era para fazer”, mas com a orientação da CGE-RJ, concluiu ser “fácil de manusear, mas é uma fase bem trabalhosa”, que “requer atenção”. Para viabilizar as reuniões sobre os temas ética, ouvidoria, transparência, corregedoria, auditoria interna etc. e iniciar o tratamento das questões identificadas na segunda fase, o servidor está se estruturando para converter o conteúdo apresentado no sistema e-Prevenção, mais precisamente no botão “Abrir roteiro de atuação”, em planilhas do *software* Excel¹⁰⁸.

A respeito da importância da gestão de riscos, o entrevistado J, salienta que o mapeamento das rotinas é tarefa primordial para toda organização.

Mas o e-Prevenção não foi a única ferramenta utilizada: três órgãos e entidades optaram por mapear algumas de suas atividades internas, levantando alguns de seus processos considerados mais importantes. No caso o destaque foi para a atividade de licitações e contratos, bem como a respectiva área operacional da organização, sendo que os trabalhos ainda estão em curso.

¹⁰⁸ A CGE-RJ informará o fato ao TCU, com o objetivo de abrir discussões para facilitar a questão que foi identificada.

3.10. Auditoria, ouvidoria/transparência e corregedoria internas

A Constituição Estadual do Rio de Janeiro, em seu artigo 129 (RIO DE JANEIRO, 1988), estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter um sistema de controle interno, de forma integrada, com o objetivo de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Assim, conforme já abordado no referencial teórico, a Lei Estadual nº 7.989/2018 (RIO DE JANEIRO, 2018), em seu art. 6º, estabeleceu as suas macrofunções de controle interno estadual, para dar suporte ao processo de gestão: auditoria governamental, ouvidoria/transparência e corregedoria.

A tríade de engrenagens auditoria, ouvidoria/transparência e corregedoria são aquelas que mais possuem normatizações e fluxos de processos já regulados, se comparadas com demais peças de um Programa de Integridade (RIO DE JANEIRO, 2022d). Integram o sistema de detecção (auditoria, ouvidoria/transparência) e remediação (corregedoria) e possuem, via de regra, um funcionamento mais fluido, até pelo tempo de existência das unidades setoriais e da CGE-RJ, como órgão central regulamentador e de apoio, com sua estrutura mais robusta. Sua existência empodera o sistema de controle e mitiga a ocorrência da “oportunidade” do Triângulo de Cressey (1953, p. 30) – que se refere à chance que o indivíduo detém para cometer um ato delituoso – mesmo que os demais elementos estejam presentes – pressão (motivação ou pressão que justifica a prática do ato ilícito) e racionalização (determinação mental que o ato delituoso é uma atitude correta), segundo ainda Cressey (1953, p. 30).

Apesar do exposto, cinco dos doze entrevistados não possuía um conhecimento profundo do andamento dos trabalhos dessas engrenagens. Uma maior percepção do funcionamento daquelas atividades foi observada quando o servidor já integrou ou atualmente atua também naquelas áreas; nos demais casos o desconhecimento era o que prevalecia. Porém, isso se justifica pelo próprio perfil dos entrevistados deste trabalho, com a grande

maioria declarando ter tido o primeiro contato com o tema integridade pública em 2022. Segundo se apurou, não houve ainda oportunidade de se percorrer todas as demais áreas do órgão ou entidade, na qualidade de membro da integridade, por exemplo, levantando os riscos à integridade. Isso se dará com a maturidade da unidade de integridade e com o decorrer dos trabalhos futuros.

No entanto o órgão/entidade 8 já está providenciando a aproximação com outras áreas internas apresentando a temática da integridade nas reuniões de alinhamento promovidas na organização, quando todos os titulares apresentam suas atividades em andamento e aquela engrenagem também está presente: “estamos provocando (...) [a apresentação de] um relatório [pelas unidades]”.

3.11. Próximas ações e cenário futuro

Conforme abordagem do item 3.4, os trabalhos referentes à estruturação do programa de integridade se iniciaram em onze órgãos/entidades que participaram deste trabalho de pesquisa. E, considerando este status, bem como as atuações presentes de cada um, todos esses órgãos e entidades estão planejando outras ações para o programa de integridade, que consistem, resumidamente, em: i. prosseguir com o plano de integridade; ii. estruturar a área da integridade; iii. iniciar a gestão de riscos; iv. elaborar o planejamento estratégico; v. investir na área de transparência; vi. atualizar o código de ética; bem como vii. criar ações de comunicação e de sensibilização da estruturação do programa de integridade.

Nota-se que as ações propostas efetivamente refletem passos importantes na estruturação de um programa de integridade, sendo também evidente que os trabalhos ainda estão na sua fase inicial, razão pela qual o monitoramento do próprio programa não foi sequer ventilado pelos servidores entrevistados.

Buscou-se, também, uma projeção futura do programa de integridade estadual perante os entrevistados, considerando todo o arcabouço legal e a estrutura que atualmente existe, bem como aspectos pessoais e emocionais de cada um. Em todos os órgãos e entidades, apurou-se um prognóstico positivo em relação à continuidade dos trabalhos e ao sucesso do programa de integridade pública, com vozes no sentido de que o programa já “vai estar rodando (...) e implementando várias melhorias”, com abordagens nos segmentos “nepotismo, (...) [área de] pessoal” (organização 3), visto que “a partir do momento que (...) começarem

[os trabalhos estruturais], (...) tem uma infinidade de trabalho pra fazer” (organização 4). Essa etapa dos trabalhos deverá respeitar o contido no plano de integridade desenvolvido por cada órgão e entidade, levando-se em consideração o disposto nos artigos 5º, 6º e 8º do Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019).

Em outras palavras, mas no mesmo sentido, o entrevistado da organização 5 enxerga que a atividade “daqui a um ano (...) vai estar (...) bem estruturada, bem coordenada”, sendo certo que a Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022) prevê, no seu artigo 12, o monitoramento e o aprimoramento dos programas de integridade em periodicidade anual, no mínimo. Na organização 9 se vislumbra “inserir ações de detecção dos riscos [à integridade]” e na organização 7 alçou-se a importância dos programas de integridade privada como apoio à integridade pública, incluindo os “programas de [integridade dos] fornecedores” como parte complementar do programa de integridade pública, sendo também um desejo do entrevistado L que o programa possa contar com ferramentas¹⁰⁹ de “economia comportamental como parte integrante do processo da mudança da cultura organizacional” nos órgãos e entidades estaduais. Nos últimos anos, cada vez mais governos e formuladores de políticas têm percebido que, para serem verdadeiramente bem-sucedidas, as políticas públicas devem considerar a forma como os indivíduos se comportam e tomam decisões (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022). Assim, a introdução de “ferramentas [comportamentais] pode ajudar bastante no sucesso do programa de integridade” estadual¹¹⁰, conforme o entrevistado L, aprimorando essa política pública e mitigando as oportunidades refletidas no Triângulo da Fraude de Cressey (1953, p. 30), juntamente com a pressão e a racionalização. Com o objetivo de se facilitar a utilização dessas ferramentas a Administração deve considerar a utilização de cooperações técnicas com organizações públicas ou não, bem como com universidades que detenham conhecimento prático sobre a temática.

Uma grande parte dos depoimentos indicou uma questão que pode alterar a rota atual do programa, atrapalhando o seu desenvolvimento: as decisões que decorrem da gestão influenciada pela política. Assim, embora o programa esteja alinhado com as boas práticas relacionadas à prevenção à corrupção, existem preocupações de parte dos entrevistados em relação ao seu futuro, destacando-se, desta forma, esses registros, tal como foi feito por cada um: “dependendo do contexto político” (entrevistado C); “depende das eleições (...) mas eu

¹⁰⁹ Intervenções, incentivos ou “empurrões” que propiciam a tomada de melhores decisões e solucionam problemas complexos de gestão de políticas públicas (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022).

¹¹⁰ Para mais detalhes, ver subseção 1.2.3.4.

quero acreditar” (entrevistado D); “depende muito da conjuntura política (...) [mas] eu acredito” (entrevistado E); é “difícil quando a questão política está instaurada dentro da governança” (entrevistado I), fato este que, inclusive, foi considerado como limitação do desenvolvimento do presente trabalho – eleições de 2022, com as suas fases e datas estabelecidas na Lei Federal nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997) e na Resolução TSE nº 23.666/2021 (BRASIL, 2021).

É oportuno registrar que algumas dificuldades apontadas pelos servidores entrevistados – falta de pessoal e a influência política nas ações do órgão ou entidade¹¹¹ – também ocorrem em outras organizações públicas. De fato, é notória a busca por novos servidores para compor os quadros de pessoal nos órgãos e entidades, da mesma forma que é certo que toda organização pública pode sofrer interferência política, dado que seus dirigentes são indicados de acordo com alinhamento político mantido com o governo de plantão. Portanto, essas questões possuem “lugar-comum”.

Por derradeiro, revela-se o sentimento do entrevistado C, de que o programa em funcionamento “é maravilhoso (...) para o cidadão” e se encerra o capítulo destacando-se o registro do entrevistado H, de que “a questão é quem que está à frente da integridade (...); isso é fundamental”. Acrescenta que esse profissional “tem que estar com vontade, [pois se] (...) não estiver com a disposição de fazer, não vai caminhar”, concluindo ser necessário que o responsável pelas atividades de fomento à integridade tem que ter também “o perfil de um cara que quer realizar” ações, fazer acontecer.

3.12. Posição da CGE-RJ no cenário

Vale destacar, preliminarmente, que o programa de integridade pública tornou a CGE-RJ mais conhecida e empoderada na esfera estadual, conforme se percebe pelos comentários do entrevistado D, que praticamente desconhecia a posição da CGE-RJ no contexto do fomento à integridade: “eu só fiquei muito tempo sem saber que (...) [a CGE-RJ, como uma Assessoria tratando do programa de integridade pública] existia [e] como existia (...) eu não sabia exatamente de onde vinha [a orientação sobre os Programas de Integridade]”; bem como do servidor K, que elogiou “essa roupagem nova que foi dada para a CGE-RJ (...) para ter

¹¹¹ Ver subseções 3.3 e 3.5 do presente trabalho.

essa autonomia e ter essas linhas de atuação em integridade, (...) capacitação (...) [que não possuía anteriormente]”

No que tange aos conteúdos divulgados na rede de WhatsApp formada com os envolvidos nas atividades de fomento à integridade estadual¹¹² e às capacitações realizadas, é válido registrar o relato do entrevistado C, de que todo o material que dispõe foi baixado do site da CGE-RJ, bem como está “achando ótima a divulgação de editoriais, de aulas”. Já o entrevistado H declarou que “o caminho que (...) nos deram (...) onde procurar as coisas [foi] fundamental para que (...) caminhássemos”, bem como que “o curso foi importantíssimo” e o site da CGE-RJ “é um site muito bem feito, muito bem estruturado, a gente não se perde”. Por fim, afirmou o entrevistado D, que achou o curso “ótimo [e que lá presenciou] diversas coisas (...) que (...) pesquisava, lia [sobre o tema integridade]” e o servidor K, que disse que “o curso plantou uma sementinha” do fomento à integridade no estado.

Prosseguindo, merecem ser salientados os pronunciamentos do entrevistado C em relação às ações adotadas pela CGE-RJ, de que foi “muito bom (...) esse processo que (...) mandaram para gente [informando] a data [limite para apresentar o plano de integridade]”, se reportando a ofício da CGE-RJ que foi encaminhado a todos os órgãos e entidades lembrando da necessidade de estruturação do plano de integridade no prazo máximo definido com base na Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022) – dia 06.12.2022¹¹³ – e parabenizando nesse expediente “quem já fez curso (...) porque aí (...) a chefia [da organização] tem que responder” caso não tenha servidor capacitado. Essa forma de lembrete foi apoiada pelo entrevistado G, que entende que “chamar a atenção (...) [da alta administração com] processos no SEI (...) falando sobre integridade” gera resultados positivos.

Em síntese, pode-se considerar o relato do servidor K como conclusão deste tópico, de que, no que tange ao programa de integridade pública do estado do Rio de Janeiro, “a CGE-RJ tem (...) papel importante no desenvolvimento dos servidores e dos órgãos [e entidades] em geral”.

¹¹² Em novembro/2022, eram 118 servidores conectados neste canal assíncrono de comunicação.

¹¹³ A Resolução CGE-RJ nº 172, de 18 de novembro de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022) alterou essa data para 04 de junho de 2023, após todas as entrevistas realizadas, bem como a dissertação totalmente escrita, revisada e pronta para ser entregue à Banca Examinadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE-RJ foi criada por meio da Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018 (RIO DE JANEIRO, 2018) e, seguindo a trajetória nacional de combate à corrupção, foi instituído o programa de integridade pública, por meio do Decreto Estadual nº 46.745, de 22 de agosto de 2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), como política pública estadual e prioridade do Governo do Estado, regulamentado por meio da Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), quando foram estabelecidos os procedimentos necessários para a estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade na administração pública estadual.

Constatou-se, à época, que havia uma pequena quantidade de órgãos e entidades na federação com programas de integridade pública devidamente implementados e em operação, (BARRETO, VIEIRA; 2021, p. 446) e quase inexistentes capacitações sobre o assunto e essa questão norteou o presente estudo. Seguindo essa linha, o objetivo geral deste trabalho foi o de analisar o processo e as etapas preliminares de estruturação dos programas de integridade pública estaduais, pela perspectiva dos servidores envolvidos diretamente nessas atividades, considerando que as organizações públicas devem implementar boas práticas para prevenir irregularidades, com vistas a proporcionar segurança para a tomada de decisões dos gestores públicos.

Destarte, foi realizada uma sequência de doze entrevistas presenciais, sendo certo que em todas verificaram-se experiências que mereceram destaques e que envolvem todos os tópicos do roteiro definitivo de entrevista desta dissertação – Apêndice B. Preliminarmente, foi observada a extrema importância do comprometimento e apoio da alta administração, que deve ser acompanhado pela média gestão, administração operacional e pelos servidores, bem como contar com apoio de natureza política para que o programa de integridade desenvolvido no órgão ou entidade possa caminhar sem entraves. Notou-se, nesse prisma, que o ano de 2022, possuindo um calendário eleitoral que demanda ações políticas, o segundo semestre do ano tornou as agendas dos gestores menos sensíveis a projetos novos, onde questões notadamente políticas acabam se misturando com as técnicas, como é o caso do programa de integridade pública. Por isso, foi identificada certa dificuldade em convencer a alta administração de certas organizações, em relação à necessidade da estruturação de um plano de integridade. Por outro lado, observou-se que a elaboração de um relatório executivo destinado aos gestores de organizações, com tópicos apresentando os benefícios gerados para

a sociedade, para o Estado e para a própria organização, bem como para seus gestores e servidores, foi capaz de sensibilizar a alta administração em relação à necessidade da política pública em pauta. Nesse sentido destaca-se o prognóstico positivo em relação ao sucesso do programa de integridade pelos envolvidos na temática.

O arcabouço ético foi objeto de registros, em relação à obrigatoriedade da estruturação da Comissão de Ética em certas organizações, por razões específicas, bem como quanto à dificuldade de se compor esse colegiado em um órgão ou entidade, quando esse possui a apreciação de processos envolvendo questões éticas já tratadas por unidade interna estruturada, previamente existente.

A gestão de riscos foi representada nesta pesquisa com pontos relacionados à ferramenta e-Prevenção, do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC, que possuiu duas fases – preenchimento do questionário e elaboração do plano de ação. Apenas a primeira fase chegou a ser tratada nos órgãos e entidades em 2021, ficando pendente a revisão das respostas do questionário em 2022, assim como ser dada continuidade na fase seguinte, sendo certo que a ferramenta e-Prevenção não anteveria a geração de um relatório consolidado e tal fato prejudicou o planejamento e a organização dos atores envolvidos nos órgãos e entidades, deixando de ser fluido o envolvimento dessas organizações na etapa dois da ferramenta e-Prevenção. Essa situação acendeu proposta de aperfeiçoamento para a ferramenta e-Prevenção, por meio da criação de um novo relatório a ser gerado.

Ficou claro que a CGE-RJ, órgão central responsável por estabelecer procedimentos e orientações sobre a temática integridade, não se limitou a elaborar as normatizações em suas instalações. Atendo em diversas frentes estratégicas, destacando-se as capacitações de servidores estaduais, reuniões e visitas de assessoramento, divulgações de materiais no próprio site, bem como conteúdos por meio da rede de WhatsApp formada com os envolvidos nas atividades de fomento à integridade estadual, o seu apoio foi considerado fundamental para que as atividades, de natureza nova para muitos, não fosse classificada complexa.

Alinhado ao exposto, foi constatado um prognóstico positivo em relação ao sucesso do programa de integridade no Estado do Rio de Janeiro, por parte dos envolvidos nas atividades em questão, apesar dos registros pontuais relacionados a influências negativas da alta administração e da conjuntura política da época.

No entanto, foi observada uma demanda por mais conhecimento sobre a matéria integridade, mesmo após o ciclo de capacitação oficial oferecido pela CGE-RJ. Foram solicitadas ações práticas de educação continuada, tais como oficinas e exercícios, bem como o compartilhamento de experiências e boas práticas, com a participação dos órgãos e

entidades estaduais que já avançaram na elaboração de seu programa de integridade, em eventos do tipo “comunidades de prática”.

Observou-se que as equipes de integridade dos órgãos e entidades estaduais estão, em sua maioria, envolvidas na elaboração de materiais relacionados ao programa de integridade – código de ética/conduta, plano de integridade, ações de comunicação etc. – sendo certo que atualmente existem diversos documentos do gênero publicados¹¹⁴ e que podem ser objeto de *benchmarking*, tanto para sua criação, quanto para o aperfeiçoamento de seus conteúdos.

No que tange às ações de comunicação, entendeu-se que para potencializar a realização de campanhas do Programa de Integridade Pública no Estado será adotada a elaboração de materiais genéricos, ou seja, que possam ser socializados para todos os órgãos e entidades para utilização sem ajustes na formatação. Assim, considerando a conveniência e a oportunidade de cada um, esse material poderá ser utilizado sem a necessidade de a organização possuir uma equipe de comunicação disponível. E no que diz respeito ao design dos produtos, foi considerado um caminho eficiente considerar a técnica chamada de “linguagem simples”, para facilitar a compreensão das mensagens e com pouca reserva cognitiva para o processamento mental humano. E, além da elaboração de materiais impressos e audiovisuais, a apresentação das ações relacionadas ao fomento da integridade também pode ser realizada em reuniões rotineiras do próprio órgão ou entidade, com a participação da média gestão de todas as suas áreas, como forma de alinhar e divulgar as atividades desenvolvidas pela organização, incluindo as da integridade, entre todas as áreas internas.

Foram propostas medidas para incentivar a estruturas de novos planos ou a atualização daqueles que já tiverem sido constituídos. Destaca-se a elaboração de um *ranking* público para pontuar os que já concluíram seus produtos, tais como o código de ética e o plano de integridade, como uma forma de premiá-los e, ao mesmo tempo, incentivar aqueles que, por quaisquer motivos, não atenderam ainda o que dispõe a legislação. Com essa classificação se pretende promover um constrangimento que gera efeitos positivos para os órgãos e entidades em geral, pois proporciona o desenvolvimento daqueles que ainda não apareceram no *ranking*, visto que é previsível que todas as organizações desejam acompanhar aquelas que se encontram em posições de destaque.

Adicionalmente, foram também observadas limitações relacionadas ao desenvolvimento dos trabalhos quando as organizações não possuíam equipes com estrutura

¹¹⁴ Exemplos: Planos de integridade da CGU – 2ª edição (2021); CGE-MG – 3ª edição (2021); SEDEC (2021), SEPOL (2021), DEGASE (2022) e SEENVIS (2022), além da própria CGE-RJ (2022), todos indicados nas referências deste trabalho.

de servidores com dedicação exclusiva para as atividades relacionadas ao fomento da integridade ou quando as ações eram executadas por comitês de integridade. Nesse último caso ensejou-se discussão na CGE-RJ no sentido de apoiar os comitês a se formarem com servidores com atividades da área operacional e, se for o caso, até providenciar uma alteração da Resolução CGE-RJ nº 124/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), estabelecendo novos critérios na criação dos comitês para o bom desenvolvimento das atividades¹¹⁵, sendo certo que no âmbito federal, por meio iniciativa da CGU, a possibilidade de formar comitês deixou de existir com a edição da Portaria CGU nº 57/2019 (BRASIL, 2019), a CGU alterou a Portaria CGU nº 1.089/2018 (BRASIL, 2018), por ter sido suprimido o inciso que tratava dos comitês.

E, por derradeiro, observou-se uma necessidade da integração de ferramentas de economia comportamental como instrumento de apoio no processo da mudança da cultura organizacional de órgãos e entidades estaduais, aplicadas na forma de intervenções, “empurrões” ou incentivos¹¹⁶, aprimorando o programa de integridade pública estadual, sendo certo que a sua aplicação necessita ainda de melhores estudos e aprofundamentos.

Esses foram os fatos identificados nas entrevistas, que constituíram o documento intitulado “Relato de Experiências”, juntado no Apêndice D deste trabalho e que foram acompanhados de comentários do presente autor. Essa etapa do trabalho de pesquisa foi desbravadora, oportuna, singular e relevante, por abordar pontos de interesse de órgãos que estão na fase de estruturação de seus programas de integridade e, por sua vez, podem se apoiar nos casos concretos observados e relatados nesta pesquisa. É uma oportunidade para dar direção aos órgãos e entidades que se encontram com seus trabalhos na fase inicial a alcançar os respectivos objetivos estratégicos e, ato contínuo, entregar os resultados esperados pela sociedade, de forma eficiente.

Observam-se desafios para os órgãos e entidades do Rio de Janeiro prosseguirem na estruturação de seus programas de Integridade, no entanto, observou-se que, no geral, que o caminho percorrido foi adequado e que os próximos passos estão sendo direcionados para um polo correto. Destaca-se, nessa toada, o avanço positivo observado nos últimos meses: um aumento de 200%¹¹⁷ no número de órgãos e entidades que passaram a ter responsáveis por áreas de Integridade Pública ou que tiveram servidores capacitados pela CGE-RJ, de setembro

¹¹⁵ Após ter sido informada sobre o assunto, a CGE-RJ iniciou estudos no sentido de avaliar e tratar essa questão.

¹¹⁶ Para mais detalhes consultar o referencial teórico deste trabalho.

¹¹⁷ Havia 18 órgãos e entidades com servidores capacitados pela CGE-RJ ou com responsáveis por áreas de integridade pública em setembro de 2021 e esse quantitativo passou para 54 em novembro de 2022 (RIO DE JANEIRO, 2022c).

de 2021 a novembro de 2022. Esse fato foi promovido por ações da CGE-RJ e das áreas de integridade dos órgãos e entidades, relacionados à publicação da Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022) e pela realização de quatro capacitações oferecidas pela CGE-RJ, entre maio e novembro de 2022¹¹⁸, que capacitaram 110 servidores (RIO DE JANEIRO, 2022c).

É normalmente difícil conseguir a reparação, até mesmo parcial, de um dano ao erário, em especial quando estão envolvidas ações judiciais, segundo Caselta (2015, p. 12), que acrescenta que as ações de indenização são escassas no Brasil – especialmente quando comparadas com os Estados Unidos e a Europa – e os prejudicados não conseguem obter a reparação dos danos (2015, p. 12), apesar de registrar que existe uma tendência – muito embora incipiente, mas crescente – de ajuizamento de demandas judiciais por órgãos públicos prejudicados, bem como pelo Ministério Público (2015, p. 182)¹¹⁹. Pelo exposto, se revela mais eficiente, eficaz e efetiva a promoção da ética e da integridade nas organizações para se buscar a prevenção de atos de corrupção, conflitos de interesses, desvios de conduta, fraudes e nepotismo, sendo para esse norte que os órgãos e entidades devem rumar. Os órgãos e entidades estaduais, de uma forma geral, se envolveram com a temática Integridade Pública e espera-se que as contribuições dadas até a presente data representem um papel determinante na transformação do “país do futuro”, como o Brasil é conhecido há anos, para o “país do presente”.

Conforme se observa, o presente trabalho, alinhado com os seus objetivos específicos, identificou e pontuou barreiras atualmente existentes para o desenvolvimento do programa de integridade estadual (objetivo i); concluiu ser relevante a participação da CGE-RJ como órgão central de apoio ao programa em questão (objetivo ii); evidenciou propostas facilitadoras de solução que podem facilitar o andamento dos trabalhos nos órgãos e entidades (objetivo iii, parte); e, por fim, formalizou dezoito experiências baseadas em casos concretos identificados

¹¹⁸ Capacitação: Programa de integridade pública do estado do Rio de Janeiro – fundamentos e estruturação.

¹¹⁹ Como exemplos de ações, podem ser citadas (CASELTA, 2015, p. 12):

- ações indenizatórias movidas contra as empresas do mercado de vergalhões de aço, ajuizadas na esteira de decisão condenatória proferida pelo CADE (Ação Ordinária nº 2009.34.00.035755-7, 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal; Processo nº 2009.38.00.015651-4, 17ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais – Belo Horizonte; e Processo nº 9848158-78.2006.8.13.0024, 22ª Vara Cível da Comarca de Belo Horizonte)

- ações civis públicas sobre revenda de combustíveis em José Bonifácio-SP (TJ/SP, Apelação Cível nº 994.03.009153-6, 11ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Luiz Ganzerla, j. 08.02.2010); em Santa Maria-RS (Ação Civil Pública nº 027/1.05.0004158-2, Juíza de Direito Stefânia Frighetto Schneider, 14ª Vara Cível de Santa Maria-RS, j. 28.12.2010); e em Pernambuco (Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Apelação nº 498545 – origem nº 0012334-56.1999.4.05.8300, 3ª Turma, Relator Des. Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria, j. 22.11.2012).

nas entrevistas e consolidou no Apêndice D, que passa a servir de fonte de conhecimento sobre a temática (objetivo iv). Destaca-se, contudo, que não se revelou aplicável a padronização de metodologias para utilização nas implementações de programas de integridade no Estado (objetivo iii, parte), pois não há o que se falar em uniformização de ações com organizações que estão submetidas ao Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) e possuem características diversas – atividade, porte, etc. – bem como culturas organizacionais próprias. Podem-se buscar rotinas básicas, flexíveis, soluções facilitadoras, bem como gerar conhecimento para os interessados no assunto: e isso o presente estudo conseguiu, conforme relatado.

Fica clara a evolução e maturidade ganha na fase inicial do processo de implementação dos programas de integridade pública no estado até o presente momento. Porém, o caminho a ser percorrido ainda é longo e perpassará por novas fases, outros obstáculos.

De fato, a presente pesquisa tratou da fase de estruturação do programa de integridade pública no Rio de Janeiro e, considerando o exposto e o curto prazo de tempo de existência dos programas de integridade em geral, a temática carece de novos estudos práticos decorrentes da diversidade de funções e atividades abrangidas pelos órgãos e entidades, bem como pelo volume interminável de caminhos para a integridade pública, que merecem ser objeto de debates e mais visões acadêmicas.

Como sugestão para trabalhos futuros recomenda-se, no curto prazo, uma pesquisa de campo, nos mesmos moldes do presente trabalho, para a análise de uma nova fase da implementação do programa de integridade pública do estado do Rio de Janeiro, dentro do prazo de dois anos.

Por outro lado, com um prazo mais dilatado, outra análise estaria relacionada ao monitoramento dos Programas de Integridade Pública já desenvolvidos e em pleno andamento nos órgãos e entidades do estado do Rio de Janeiro, que forneceriam de novos insumos para as fases posteriores dessa política pública, notadamente para as avaliações dos programas, podendo envolver até o desenvolvimento de uma nova dinâmica avaliadora.

Nesse sentido, vislumbra-se uma janela para um futuro trabalho que envolveria a criação de um índice que possa apurar a maturidade dos programas de integridade pública. Esse índice seria formatado para atingir as organizações públicas em nível municipal, estadual e federal, tal como já ocorre com as atividades de auditoria e é realizado por meio do Modelo

de Capacidade de Auditoria Interna – MC-AI para o setor público¹²⁰, que é *framework* internacionalmente reconhecido que se presta a ser uma ferramenta estratégica para auto avaliação melhoria e desenvolvimento ordenados¹²¹.

Cabe, ainda, a propositura de um trabalho a fim de estudar as soluções da economia do comportamento relacionadas aos programas de integridade, que possui atualmente incipientes ações¹²², no entanto se revela útil para o processo da mudança da cultura organizacional dos órgãos e entidades estaduais e aprimoramento do programa de integridade pública estadual.

Essas questões proporcionarão o aprimoramento das atividades relacionadas às estruturas de programas de integridade, oferecendo boas práticas em apoio à boa governança pública e gerando economia de recursos, além de, consequentemente, ampliar o fomento da ética e da integridade.

Conforme todo o exposto e apresentado, espera-se que o conteúdo deste trabalho oriente e apoie a estruturação de programas de integridade nas organizações públicas, em especial do estado do Rio de Janeiro.

¹²⁰ Do inglês: Internal Audit Capability Model – IA-CM for the public sector.

¹²¹ O IA-CM foi desenvolvido em 2009 pelo *Institute of Internal Auditors – IIA*, com apoio do Banco Mundial, tendo sido atualizado em 2017 (CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO, 2022).

¹²² Apenas um livro foi publicado até a presente data, abordando a economia do comportamento nos programas de integridade: “Muitos – Como as ciências comportamentais podem tornar os programas de *compliance* anticorrupção mais efetivos?”, por Mauro *et al.* (2021).

REFERÊNCIAS

- ADURENS, Fernanda Delai Lucas; DELIBERATO, Debora; MANZINI, Eduardo José. *Elaboração de um roteiro para entrevista semiestruturada: aspectos teóricos e práticos*. In: SEMINÁRIO DO GRUPO DE PESQUISA DEFICIÊNCIAS FÍSICAS E SENSORIAIS, 5., 2019, 18-19 mar, Marília. Anais eletrônicos [...]. Marília: 2019. v. 2, p. 205-214. Disponível em: http://defsen.net/indexanais_arquivos/2019p205-214.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.
- ALSAAWI, Ali. A critical review of qualitative interviews. *European Journal of Business and Social Sciences*, [s.l.], n. 4, v. 3, p. 149-156. Disponível em: <http://www.ejbss.com/recent.aspx>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. *Lua Nova Revista de Cultura de Política*, São Paulo, v. 65, p. 137-173, ago. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 31 jan. 2021.
- ARIELY, Dan. *A (honest) verdade sobre a desonestidade*. Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2021.
- ARIELY, Dan. *Previsivelmente irracional: as forças invisíveis que nos levam a tomar decisões erradas*. Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2020.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR ISO 19600:2014*. Diretrizes do sistema de gestão de *compliance*. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=359340>. Acesso em: 22 set. 2021.
- ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS. *ACFE Report to the Nation: Global Study on Occupational Fraud and Abuse*. Austin: ACFE, 2020. 87p. Disponível em: <https://acfe-public.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília: Cepal, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1550.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Material didático do curso Economia do Comportamento para Melhores Políticas Públicas*: Instituto Interamericano de Desenvolvimento Econômico e Social – INDES. *BID Academy*, v. 3, jun. 2022. Disponível em: https://indesvirtual.iadb.org/course/search.php?search=Economia%20do%20Comportamento%20para%20Melhores%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas&lang=pt_br. Acesso em: 27 set. 2022.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Curso Economia do Comportamento para Melhores Políticas Públicas*: Instituto Interamericano de Desenvolvimento Econômico e Social – INDES. *BID Academy*, 2022. Disponível em: <https://cursos.iadb.org/en/indes/economia-do-comportamento-para-melhores-pol-ticas-p-blicas>. Acesso em: 27 set. 2022.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016. reimpr. 3. Ed. 1.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, v. 19, n 3, jul./set. 2021. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/download/83365/79132>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BECK, Paul J.; MAHER, Michael. A comparison of bribery and bidding in thin markets.

Economics Letters, v. 20, p. 1-5, 1986 *apud* MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid.

Does corruption grease or sand the wheels of growth. *Public Choice*, [s.l.], v. 122, p. 69–97, 2005. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/5154404_Does_Corruption_Grease_or_Sand_the_Wheels_of_Growth. Acesso em: 25 jan. 2022.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, [s.l.], v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968. Disponível em:

<https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

BLANQUÉ, Pascal. Crisis and fraud. *Journal of financial regulation and compliance*.

Bingley: v. 11, n. 1, p. 60-70, 2003. Disponível em:

<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13581980310810417/full/html?skipTracking=true>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BLANQUÉ, Pascal. Crisis and fraud. *Journal of financial regulation and compliance*.

Bingley: v. 11, n. 1, p. 60-70, 2003 *apud* CASTRO, Patrícia Reis, AMARAL, Juliana

Ventura; GUERREIRO, Reinaldo. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 30, n. 80, p. 186-201, ago. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/156390/151881>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 jan. 2021

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Histórico*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico/historico-2>. Acesso em: 08 dez 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Coleção Programa de Integridade*. Brasília.

Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/colecao-programa-de-integridade>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Conheça a evolução histórica e as atribuições do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico/historico>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Empresas Brasileiras no Exterior: relacionamento com a Administração Pública Estrangeira. Políticas de hospitalidade, brindes e presentes*. Brasília: Ed. Apex Brasil, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/cartilha_anticorruptao.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Guia de Implementação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais*. Brasília: 2015. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Guia de Integridade Pública: Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41665>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Guia prático das unidades de gestão da integridade: Orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, indireta, autárquica e fundacional*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/unidades-de-gestao.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. 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. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019*. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabeleceu orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jan. 2019. Seção 1, p. 40. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Portaria CGU nº 750, de 20 de abril de 2016*. Institui o Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2016. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41669/5/2016_cgu_portaria_cgu_750_2016_integridade_institui%c3%a7%c3%a3o.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018*. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Seção 1, p. 81. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Programa de Integridade da CGU*. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu>. Acesso em 01 set. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Segunda versão do Plano de Integridade da CGU*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu>. Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União; SEBRAE. *Integridade para pequenos negócios: Construa o país que desejamos a partir da sua empresa*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-para-pequenos-negocios.pdf/view>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto Federal nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006*. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Controladoria Geral da União, e dá outras providências. Medida provisória já alterada. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jan. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm. Acesso em: 08 dez 2022.

BRASIL. *Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015*. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 19 mar. 2015. Seção 1, p. 3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. *Decreto Federal 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 União. Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1, p. 3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. *Decreto Federal nº 11.129, de 11 de julho de 2022*. Regulamenta a Lei Federal nº 12.846, de 01/08/2013, revogando o Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 2022. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.129-de-11-de-julho-de-2022-414406006>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. *Decreto Presidencial 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 União. Poder Executivo, Brasília, DF, 01 dez. 2000. Seção 1, p. 3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. *Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002*. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o artigo XI, parágrafo 1o, inciso "c". Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 08 out. 2002. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. *Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a convenção das nações unidas contra a corrupção, adotada pela Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 01 fev. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5687&ano=2006&ato=e56kXVE50MRpWTc3f>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. *Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 05 maio. 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 27 set. 2021.

BRASIL. *Lei Complementar Federal nº 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 24 maio. 2009. Seção 1, p. 2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 27 set. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992*. Lei da Improbidade Administrativa. 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 União. Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jun. 1992. Seção 1, p. 6993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 01 out. 1997. Seção 1, p. 21.801. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 16 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. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011, ed. extra. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 27 set. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 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 União. Poder Executivo, Brasília, DF, 17 maio. 2013. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.846, de 01 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 União. Poder Executivo, Brasília, DF, 02 ago. 2013. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 26 out. 2021. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.143-31, de 02 de abril de 2001*. Altera dispositivos da Lei Federal nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Medida provisória já alterada. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 03 abr. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm. Acesso em: 08 dez 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Convenção Interamericana contra a Corrupção*. Decreto Presidencial nº 4.410, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29.03.1996, com reserva para o artigo XI, parágrafo 1o, inciso “c”. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 08 out. 2002. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=4410&ano=2002&ato=e4bkXQ65UNNpWT279>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 09.12.2003. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 01 fev. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5687&ano=2006&ato=e56kXVE50MRpWTc3f>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*. Decreto Presidencial 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 17.12.1997. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 01 dez. 2000. Seção 1, p. 3. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=3678&ano=2000&ato=1e5MTUU1kMNpWT5f4>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei Ordinária nº 4.334, de 07 de dezembro de 2021*. Proposta de alteração da Nova Lei das Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9050726&ts=1638915732229&disposition=inline>. Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 13, de 21 de agosto de 2008*. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>. Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Gerenciamento de Avaliação TCU: Terminaram o questionário; Respondentes por estado*. Rede de controle dos Estados, Estado RJ, 2022. Disponível em: <https://rededecontrole.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Brasília: [s.n.], v. 2, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). 2 ed., 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_e_dicao.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução TSE nº 23.666, de 9 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre o cronograma operacional do Cadastro Eleitoral para as Eleições 2022. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Poder Judiciário, Brasília, DF, 13 dez. 2021. Seção 1, p. 417-434. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-666-de-9-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado patrimonial ao gerencial*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5179325/mod_resource/content/0/%20Bresser_Pereira_-_Do_Estado_Patrimonial_ao_Gerencial.pdf. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRIOSCHI, Carlos Alberto. *Breve historia de la corrupción: De la antigüedad a nuestros días*. Madrid: Taurus, 2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/cronosbuap/posts/515575222615865/>. Acesso em: 07 jul. 2020.

CÂMARA, Rosana Hoffman. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, Belo Horizonte, v. 6, jul. /dez. 2013, p. 179-191. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/gerais/v6n2/v6n2a03.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2022.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/j/dados/a/Kg8PPsPjsvMMPg5zBZWrsmk/?lang=pt>. Acesso em: 17 set. 2021.

CARVALHO, Bruno Saadi. Governança nas contratações públicas: uma análise dos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro. Orientador: Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira. 2022. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Controladoria e Gestão Pública, Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

CARVALHO, Bruno Saadi; OLIVEIRA, Carlyle Tadeu Falcão de; GOUVEIA, Tania Maria de Oliveira Almeida; PESSANHA, José Francisco Moreira A nova lei de licitações e a governança nas contratações públicas: Uma análise dos órgãos e entidades licitantes do estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DA ANPAD – EnANPAD, 46, 2022. *Anais eletrônicos [...]*. 21-23 set. 2022. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2022, p. 2177-2576. Disponível em: http://anpad.com.br/pt_br/event/details/120. Acesso em: 29 set. 2022.

CASTRO, Patrícia Reis; AMARAL, Juliana Ventura; GUERREIRO, Reinaldo. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 30, n. 80, p. 186-201, ago. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/156390/151881>. Acesso em: 07 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (Brasil). *O que é o IA-CM?*. 2022, Belo Horizonte. Belo Horizonte: CONACI, 2022. Disponível em: <https://conaci.org.br/ia-cm/>. Acesso em: 09 nov. 2022.

CONVENÇÃO SOBRE O COMBATE DA CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS DA OCDE. 1997, 17 dez, Paris. *Anais eletrônicos [...]*. Paris: OCDE, 1997. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/brazil-oecdanti-briberyconvention.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO, 1996, 29 mar., Caracas. *Anais eletrônicos [...]*. Caracas: OEA, 1996. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34005/16/Conven%c3%a7%c3%a3o_interamericana_combate_corrup%c3%a7%c3%a3o_OEA.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO, 2003, 31 out., Mérida. *Anais eletrônicos [...]*. Mérida: Nações Unidas Escritório contra Drogas e Crime, 2003. 68p. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

COUTO, Camille; CORSINIDA, Iuri. Ministro do STJ mantém prisão do ex-governador Sérgio Cabral. CNN Brasil, 21 dez. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/ministro-do-stj-mantem-prisao-do-ex-governador-sergio-cabral/>. Acesso em: 07 fev. 2022.

CRESSEY, Donald Ray. *Other people's money: a study in the social embezzlement*. Glencoe. IL: The Free Press, 1953.

CRESSEY, Donald Ray. *Criminal violation of financial trust*. *American Sociological Review*, n. 15, p. 738-743, 1950 *apud* CASTRO, Patrícia Reis; AMARAL, Juliana Ventura; GUERREIRO, Reinaldo. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 30, n. 80, p. 186-201, ago. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/156390/151881>. Acesso em: 07 jul. 2020.

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU LIMITED. *Vida na Deloitte: ética e integridade: é assim que nossos fundamentos se transformam em atitudes*. 2022. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/br/pt/pages/about-deloitte/articles/etica-integridade-deloitte-brasil.html>. Acesso em: 08 dez. 2022.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/QPr8CLhy4XhdJsChj7YW7jh/?lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Estado). *Decreto Estadual nº 39.736, de 28 de março de 2019*. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html. Acesso em: 05 abr. 2022.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). *Primeiros passos para uso de Linguagem Simples*. Catálogo de cursos virtuais, 2022. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/315>. Acesso em: 04 set. 2022.

ESPÍRITO SANTO (Estado). *Lei Estadual nº 10.993, de 24 de maio de 2019*. Institui o Programa de Integridade da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, excetuadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e adota outras providências. *Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo*; Vitória, ES, 27 maio. 2019. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI109932019.html>. Acesso em: 05 abr. 2022.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. Disponível em <https://docs.google.com/document/d/1YMSXVlqJmleFZZS9ynytm6tCu8EkQIaXfllthNgg9hc/edit>. Acesso em: 17 set. 2021.

FERNANDES, Flávia Roberta; CARDOSO, Tiago Alves; CAPIVERDE, Lisiane Zynger; SILVA, Helena de Fátima Nunes. Comunidades de prática: uma revisão bibliográfica sistemática sobre casos de aplicação organizacional. *Revista Eletrônica AtoZ - novas práticas em informação e conhecimento*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 44-52. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/46691/28744>. Acesso em: 10 out. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. IUPERJ, *Cadernos Cedes*, Rio de Janeiro, n. 5, 2006. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%20-%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8vW5w5whdMLRD3sqWPV6fgg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2021.

FINI, Lucila Diehl Tolaine. Desenvolvimento moral: de Piaget a Kohlberg. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 9, n. 16, p. 45-78, jan./dez. 1991. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/viewFile/9127/10679>. Acesso em: 26 set. 2021.

FONSECA, Antonio. Programa de *Compliance* ou Programa de Integridade, o que isso importa para o Direito brasileiro? *Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região*, Brasília, v. 30, n. 1/2, jan./fev. 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/211930794.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In. BAUER, Martin W.; GASKELL, George, editores. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GESTEIRA, Thais. Witzel é o sexto governador investigado por corrupção no Rio de Janeiro. Cinco políticos eleitos no estado desde a redemocratização foram presos nos últimos quatro anos. *Revista Veja on-line*, [s.l.], 28 ago. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/witzel-e-o-sexto-governador-investigado-por-corrupcao-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GILLIGAN, Carol. In a different voice: Women's conceptions of self and of morality. *Harvard Educational Review*, Cambridge, v. 47, n. 4, p. 481-517, 1977 *apud* MC LEOD, Saul. Kohlberg's Theory of Moral Development. *Simply Psychology*. 2013. Disponível em: <https://www.simplypsychology.org/kohlberg.html>. Acesso em: 21 set. 2021.

GIOVANINI, Wagner. *Compliance: A excelência na prática*. 2. ed. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2019.

GIOVANINI, Wagner. Lei Anticorrupção ajuda o Brasil. *O Estadão*, São Paulo, 2017. 15 maio 2017. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/lei-anticorrupcao-ajuda-o-brasil/>. Acesso em: 08 dez. 2022.

GIRALDI, Renata; CAVALCANTE, Talita. Cinco ex-governadores do Rio foram presos nos últimos três anos. Agência Brasil. 22 mar. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-03/cinco-ex-governadores-do-rio-foram-presos-ultimos-tres-anos>. Acesso em: 07 fev. 2022.

GUIA de diversidade para as comunicações. São Paulo: Centro de Liderança Pública, 2021. Disponível em: <https://www.clp.org.br/guia-de-diversidade-do-clp/>. Acesso em: 04 dez. 2021.

GUROVITZ, Helio. A amizade que mudou economia e o pensamento. *Revista Época on line*. [s.l.], jun. 2017. Disponível em: <https://epoca.globo.com/cultura/helio->

gurovitz/noticia/2017/06/amizade-que-mudou-economia-e-o-pensamento.html. Acesso em: 11 fev. 2021.

HUNTINGTON, Samuel P. Political order in changing societies. New Haven: Yale University Press, 1968 *apud* MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth. *Public Choice*, v. 122, p. 69-97, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/5154404_Does_Corruption_Grease_or_Sand_the_Wheels_of_Growth. Acesso em: 25 jan. 2022.

ICTS PROTIVITI. Perfil Ético dos Profissionais Brasileiros 2019. Disponível em: <https://www.protiviti.com/BR-por/insights/perfil-etico-dos-profissionais-brasileiros-2019#:~:text=A%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20flexibilidade%20moral,regras%20estabelecidas%20por%20uma%20organiza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 28 jan. 2021.

ICTS PROTIVITI. Perfil Ético dos Profissionais Brasileiros 2019. Disponível em: https://www.protiviti.com/sites/default/files/brazil/insights/perfil_etico_dos_profissionais_brasileiros_2019_1.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

ICTS PROTIVITI. Perfil Ético dos Profissionais Brasileiros 2017. Disponível em: https://www.protiviti.com/sites/default/files/pesquisa_perfil_etico_2017_aprovada_final_01dez.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

JORGE, Marco Antonio. Resenha Bibliográfica. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 42, n. 4, p. 857-863, out.-dez. 2012. [Resenha de Ariely, Dan. A mais pura verdade sobre a Desonestidade. 2012]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/QcfM89tXLhynqBRqTHXMynx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 out. 2022.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar*: duas formas de pensar. Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KPMG AUDITORES INDEPENDENTES LTDA. *ESG: Environmental, Social and Governance: Uma jornada de transformação nos negócios*. 2022. Disponível em: <https://home.kpmg/br/pt/home/servicos/consultoria/risk-consulting/esg-environmental-social-governance.html>. Acesso em: 26 jan. 2022.

LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, n. 8, p. 8-14, 1964 reimpr. A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. T. LeVine (Eds.), *Political corruption: A handbook*. Oxford: [s.n.], p. 389-403, Transaction Books, 1989 *apud* MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth. *Public Choice*, [s.l.], v. 122, p. 69-97, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/5154404_Does_Corruption_Grease_or_Sand_the_Wheels_of_Growth. Acesso em: 25 jan. 2022.

LEYS, Colin. What is the problem about corruption? *Journal of Modern African Studies*, n. 3, p. 215-230, 1965 reimpr. A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. T. LeVine (Eds.), *Political corruption: A handbook*. Oxford: Transaction Books, p. 51-66, 1989 *apud* MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth. *Public Choice*, [s.l.], v. 122, p. 69-97, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/5154404_Does_Corruption_Grease_or_Sand_the_Wheels_of_Growth. Acesso em 25 jan. 2022.

LIEN, Da-Hsiang Donald. A note on competitive bribery games. *Economics Letters*, v. 22, p. 337-341, 1986 *apud* MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth. *Public Choice*, [s.l.], v. 122, p. 69–97, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/5154404_Does_Corruption_Grease_or_Sand_the_Wheels_of_Growth. Acesso em: 25 jan. 2022.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation, p. 300, 2010 reimpr. p. 300. 30th Anniversary Edition: Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=cs_djgS5v-UC&oi=fnd&pg=PR3&dq=street+level+bureaucracy&ots=mLo1AkFL33&sig=0Az9-K1fkGCVlgIuJlkBa0PHud4#v=onepage&q=street%20level%20bureaucracy&f=false. Acesso em: 25 nov. 2022.

LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/38307/do-controle-interno-ao-controle-social--a-multi--->. Acesso em: 30 set. 2021.

MACHADO, Michele Rílany Rodrigues; GARTNER, Ivan Ricardo. A hipótese de Cressey (1953) e a investigação da ocorrência de fraudes corporativas: uma análise empírica em instituições bancárias brasileiras. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 29, n. 76, p. 60-81, jan. /abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/cNqDZDjjSK7fSL6gkKgTKzs/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

MAURO, Carlos; CABRAL, Gabriel; CAPANEMA, Renato; RAMOS, Tânia. *Muitos – Como as ciências comportamentais podem tornar os programas de compliance anticorrupção mais efetivos?* [s.l.]: Editora Brasileira, 2021. v. 1, p. 119. Disponível em https://livromuitos.com.br/#module_e6d41f71-af38-4083-bbe4-57dd3726785a. Acesso em: 24 set. 2022.

MC LEOD, Saul. Kohlberg's Theory of Moral Development. *Simply Psychology*, London, 2013. Disponível em: <https://www.simplypsychology.org/kohlberg.html>. Acesso em: 21 set. 2021.

MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth. *Public Choice*, [s.l.]: v. 122, p. 69–97, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/5154404_Does_Corruption_Grease_or_Sand_the_Wheels_of_Growth. Acesso em: 25 jan. 2022.

MÉON, Pierre-Guillaume; SEKKAT, Khalid. *Does corruption grease or sand the wheels of growth*. *Public Choice*, [s.l.]: v. 122, p. 69–97, 2005 *apud* VIOL, Dalila Martins. O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU. *Revista da CGU*, v. 13, n. 23, jan. /jun. 2021.

MINAS GERAIS (Estado). Controladoria Geral do Estado. *Declaração de apetite a riscos*. Belo Horizonte: Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.cge.mg.gov.br/noticias-artigos/991-cge-aprova-revisao-da-declaracao-de-apetite-a-riscos-do-orgao>. Acesso em: 29 set. 2021.

MINAS GERAIS (Estado). *Decreto nº 47.185, de 12 de maio de 2017*. Dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade. Belo Horizonte: ALMG, 2017. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais. Poder Executivo, Belo Horizonte, MG, 13 maio. 2017. Caderno 1, p. 1. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47185&comp=&ano=2017>. Acesso em: 08 set. 2021.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Saúde. *Plano de Integridade da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais*. Belo Horizonte: SES, 2018. Disponível em: <http://www.saude.mg.gov.br/component/gmg/page/1729-plano-de-integridade-ses-mg>. Acesso em: 08 set. 2021.

MINAS GERAIS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. *Resolução CGE nº 31, de 12 de setembro de 2018*. Institui o Plano de Integridade da Controladoria-Geral do Estado. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais. Poder Executivo, Belo Horizonte, MG, 14 set. 2018. Caderno 1, p. 41. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/207222>. Acesso em: 29 set. 2021.

MINAS GERAIS (Estado). *Resolução CGE nº 41, de 08 de setembro de 2018*. Institui o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles – CGIRC, da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais. Poder Executivo, Belo Horizonte, MG, 13 nov. 2018. Caderno 1, p. 38. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/209863>. Acesso em: 29 set. 2021.

MINAS GERAIS (Estado). Controladoria-Geral do Estado. *Plano de Integridade da Controladoria-Geral do Estado*. 3 ed. Belo Horizonte: Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, 2021. 165p. Disponível em <https://cge.mg.gov.br/noticias-artigos/887-3-edicao-do-plano-de-integridade-da-cge-traz-ossimpmp?highlight=WyJwbGFubylsImRlIiwiaW50ZWdyaWRhZGUiLCInaW50ZWdyaWRhZGUiLCInaW50ZWdyaWRhZGUUnLCIsInBsYW5vIGRlIiwicGxhbm8gZGUgaW50ZWdyaWRhZGUiLCJkZSBpbnRlZ3JpZGFkZSId>. Acesso em: 07 nov. 2022.

MONTEIRO, Janine Kieling; COBAS DO ESPÍRITO SANTO, Fabiana; BONACINA, Franciela. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 237-246, maio/ago. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/rVFsGGn5bmrDJMWGVWBkXYm/?lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2021.

MONTEVECHI, Camila. Nuances da Adesão Institucional ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade. *Revista da Controladoria Geral da União*, Distrito Federal, v. 12, n. 21, jun. 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64812>. Acesso em: 08 set. 2021.

MONTORIL, Nilson. A corrupção nos tempos antigos. *Blog Diário do Amapá*, jun. 2017. Disponível em: <https://www.diariodoamapa.com.br/articulas/nilson-montoril/a-corrupcao-nos-tempos-antigos/>. Acesso em: 08 set. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras. A juridicidade da Lei Anticorrupção – Reflexões e interpretações prospectivas. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v.14, n. 156, p. 9-20, fev. 2014. Disponível em: https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/01/ART_Diogo-Figueiredo-Moreira-Neto-et-al_Lei-Anticorrupcao.pdf. Acesso em: 08 set. 2021.

MORENO-OCAMPO, Luis Gabriel. O combate à criminalidade no Brasil e no mundo. I Congresso Mundial do Ministério Público, promovido pela Associação Paulista do Ministério Público. São Paulo, 2000 *apud* ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro de repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. 2 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de Corrupção*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

NAÇÕES UNIDAS. Who Cares Wins. *Connecting financial markets to a changing world. Recommendations by the financial industry to better integrate environmental, social and governance issues in analysis, asset management and securities brokerage*. [s.l.]: United Nations, 2004. 41p. Disponível em: https://www.scribd.com/fullscreen/16876740?access_key=key-16pe23pd759qalbnx2pv. Acesso em: 05 dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana contra a corrupção*. [Caracas, 1996], [12]p.: Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/convencao.pdf>. Acesso em: 27 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *A economia mundial enfrenta um difícil caminho para a recuperação*. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/a-economia-mundial-enfrenta-um-dificil-caminho-para-a-recuperacao.htm>. Acesso em: 25 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Behavioural Insights and Public Policy. Lessons from Around the World*. Paris: OCDE Publishing, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>. Acesso em: 13 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil. Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal*. Paris: OCDE Publishing, 2021. Versão traduzida. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/fortalecendo-a-integridade-publica-no-brasil-5414ae92-pt.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Good practice guidance on internal controls, ethics, and compliance. 26. nov. 2009 adotada em 18 fev. 2010. [3]p. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/panorama-das-administracoes-publicas-america-latina-e-caribe-2020-9e6d37a1-pt.htm>. Acesso em: 06 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública*. França: OCDE, 2017. [14]p. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. 26. nov. 2009 adotada em 18 fev. 2010. [s.l.]: OCDE, [200-], [13p.]. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

PASCHOAL, Ana Luiza Pedrosa; SANTOS, Nálbia de Araújo; FARONI, Walmer. Diamante da fraude: evidências empíricas nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União dos municípios brasileiros. *Revista Ambiente Contábil* - UFRN, Natal, v. 12, n. 2, p. 136-156, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/18732/12906>. Acesso em: 16 set. 2021.

PEREIRA, Nathália Amaral; SANTOS, Nálbia de Araújo; VALADARES, Josiel Lopes. Corrupção: um panorama dos fatores causais em estudos empíricos entre países. *Research, Society and Development*, São Paulo, v. 10, n. 10. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/19182>. Acesso em: 25 jan. 2022.

PIZZINO, Andrea Andrade dos Santos. Implantação do programa de integridade na Secretaria de Estado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Orientador: Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira. 2022. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Controladoria e Gestão Pública, Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

RIBEIRO, Isolda Lins. Patrimonialismo e personalismo: a gênese das práticas de corrupção no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. *Anais eletrônicos [...]*, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3324.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

RIGUEIRA JR., Itamar. Malfeitos no Brasil colonial. Historiadora da Fafich se dedicou à análise de denúncias e condenações de governantes para demonstrar a força do conceito de corrupção do século 16 ao 18. *Boletim UFMG*, Minas Gerais, n. 1988, p. 8, 2017. Disponível em: https://ufmg.br/storage/3/9/5/9/3959e8d0ba26988fc2366b120d0d25a3_1503669875929_973002242.pdf. Acesso em: 07 jul. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Código de ética e de conduta profissional dos servidores da CGE-RJ*. Rio de Janeiro, 2021a. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/integridade-publica/codigo-de-etica-e-de-conduta-profissional-dos-servidores-da-cge-rj/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Confira os Planos de Integridade*. Rio de Janeiro, 2022a. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/integridade-publica/programa-de-integridade-publica/confira-os-planos-de-integridade/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Educação continuada*. Rio de Janeiro, 2022b. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/integridade-publica/programa-de-integridade-publica/educacao-continuada/>. Acesso em: 07 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Guia para estruturação do Plano de Integridade*. Orientações para o Poder Executivo Estadual. Rio de Janeiro, 2021b. 28 p. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/integridade-publica/colecao-sobre-integridade/>. Acesso em: 18 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Indicadores de resultados*. Rio de Janeiro, 2022c. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/indicadores-de-resultados/>. Acesso em: 07 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Indicadores de resultados*. Material didático do curso Programa de Integridade Pública do Estado do Rio de Janeiro – Fundamentos e Estruturação. Assessoria Técnica de Integridade Pública e Gestão de Riscos à Integridade. Escola de Controle Interno – ESCI. Rio de Janeiro, v. 3, ago. 2022d. Acesso em: 04 set. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Plano de Integridade da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE-RJ*. Rio de Janeiro, 2021c. 37 p. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/plano-de-integridade-da-cge-rj/>. Acesso em: 15 out. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Resolução CGE-RJ nº 30, de 09 de julho de 2019 (alterada pela Resolução CGE-RJ nº 40, de 15 de agosto de 2019). Institui grupo de trabalho para debater e apresentar proposta de metodologia destinada à gestão de riscos para a integridade pública no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 11 jul. 2019. Parte I, p. 25. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/resolucoesrg-rj/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Resolução CGE-RJ nº 40, de 15 de agosto de 2019*. Inclui membros na composição do grupo instituído pela Resolução CGE-RJ nº 30/2019, e prorroga o prazo para apresentação do relatório conclusivo de seus trabalhos. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 20 ago. 2019. Parte I, p. 40. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/resolucoesrg-rj/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Resolução CGE-RJ nº 68, de 16 de novembro de 2020*. Institui Grupo de Trabalho destinado a elaborar Plano de Integridade específico para a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE/RJ, nos termos do decreto estadual nº 46.745, de 22 de agosto de 2019, que dispõe sobre o programa de integridade pública no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 24 nov. 2020. Parte I, p. 34. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/resolucoesrg-rj/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Resolução CGE-RJ nº 124, de 04 de fevereiro de 2022*. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado Rio de Janeiro adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 09 fev. 2022, Parte I, p. 27. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/resolucoesrg-rj/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Resolução CGE-RJ n° 172, de 18 de novembro de 2022*. Prorroga o prazo estabelecido no art. 13 da Resolução CGE n°124, de 04 de fevereiro de 2022, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 23 nov. 2022. Parte I, p. 30. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/resolucoes/rj/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto Estadual n° 43.582, de 11 de maio de 2012*. Dá nova redação ao Decreto Estadual n° 43.058, de 04 de julho de 2011, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 14 maio 2012. Seção 1, p. 2. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/DECRETO-N%C2%BA-43.582-DE-11-DE-MAIO-DE-2012.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto Estadual n° 43.583, de 11 de maio de 2012*. Institui o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 14 maio 2012. Seção 1, p. 2. Disponível em: http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_43583_-_110512_.htm. Acesso em: 08 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto Estadual n° 46.394, de 13 de agosto de 2018*. Dispõe sobre a estrutura organizacional da CGE-RJ, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 14 ago. 2018. Seção 1, p. 5. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/decretos/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto Estadual n° 46.590, de 27 de fevereiro de 2019*. Altera o Decreto n° 46.394/2018, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional da CGE-RJ, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 28 fev. 2019. Seção 1, p. 4. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/decretos/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto Estadual n° 46.745, de 22 de agosto de 2019*. Institui o programa de integridade pública no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 23 ago. 2019. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/decretos/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto Estadual n° 47.053, de 29 de abril de 2020*. Dispõe sobre a política de governança do governo do Estado do Rio de Janeiro, visando um modelo de gestão para resultados. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 30 abr. 2020. Seção 1, p. 3. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/decretos/>. Acesso em 24 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Emenda Constitucional n° 68, de 28 de junho de 2016*. Acrescenta inciso ao artigo 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, dispondo sobre o Controle Interno. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=51&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2MxZWl3ZDE0YjY2Y2Q0MjUwMzI1NjUwMDAwNDlmNTQxLzFiM2I5YzZmU0MTMyNWM4MzI1N2ZmZTAwNzk4Yzk3P09wZW5Eb2N1bWVudA. Acesso em: 25 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei Estadual nº 7.753, de 17 de outubro de 2017*. 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. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 18 out. 2017. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/leis/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei Estadual nº 7.989, de 14 de junho de 2018*. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, cria a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e o Fundo de Aprimoramento de Controle Externo e Organiza as Carreiras de Controle Interno. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 15 jun. 2018. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/legislacao/leis/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei Estadual nº 9.550, de 12 de janeiro de 2022*. Estima a receita e fixa a despesa do estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2022. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 13 jan. 2022. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000040710>. Acesso em: 08 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Plano de Integridade da Secretaria de Estado de Defesa Civil – SEDEC*. Rio de Janeiro: 2021. 36 p. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/integridade-publica/programa-de-integridade-publica/212-outros-planos-de-integridade/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Plano de Integridade da Secretaria de Estado de Envelhecimento Saudável – SEENVS*. Rio de Janeiro: 2022. 17 p. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/integridade-publica/programa-de-integridade-publica/212-outros-planos-de-integridade/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Plano de Integridade da Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAG*. Rio de Janeiro: 2022. 28 p. Disponível em: <http://www.planejamento.rj.gov.br/control%20interno>. Acesso em: 21 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Plano de Integridade da Secretaria de Polícia Civil – SEPOL*. Rio de Janeiro: 2021. 54 p. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/integridade-publica/programa-de-integridade-publica/212-outros-planos-de-integridade/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Plano de Integridade do Departamento Geral de Ações Socioeducativas – DEGASE*. Rio de Janeiro: 2022. 18 p. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/integridade-publica/programa-de-integridade-publica/212-outros-planos-de-integridade/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

RITT, Caroline Fockink; LEAL, Rogério Gesta. A necessidade de adoção de códigos de integridade corporativa – *compliance* – pelas entidades da administração pública indireta de direito privado. *Revista da AGU*, Brasília, v. 17, n. 01. p.87-108, abr./jun. 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-AGU_v.17_n.02.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

ROCKNESS, Howard; ROCKNESS, Joanne. Legislated ethics: From Enron to Sarbanes-Oxley, the impact on corporate America. *Journal of Business Ethics*, Berlim, v. 57, n. 1, p. 31-54, mar. 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Howard-Rockness/publication/226802086_Legislated_Ethics_From_Enron_to_Sarbanes-Oxley_the_Impact_on_Corporate_America/links/55d4ac6808ae6788fa3522a5/Legislated-Ethics-From-Enron-to-Sarbanes-Oxley-the-Impact-on-Corporate-America.pdf. Acesso em: 07 jul. 2020.

ROCKNESS, Howard; ROCKNESS, Joanne. Legislated ethics: From Enron to Sarbanes-Oxley, the impact on corporate America. *Journal of Business Ethics*, Berlim, v. 57, n. 1, p. 31-54. mar. 2005 *apud* CASTRO, Patrícia Reis, AMARAL, Juliana Ventura; GUERREIRO, Reinaldo. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 30, n. 80, p. 186-201, ago. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/156390/151881>. Acesso em: 07 jul. 2020.

ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

ROMEIRO, Adriana. *Corrupção está enraizada no Brasil desde o período colonial, revela historiadora*. Entrevistadora: Flavia Ayer. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/08/13/interna_politica,891482/corruptao-esta-enraizada-no-brasil-desde-o-periodo-colonial-revela-hi.shtml. Acesso em: 08 set. 2021.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA Bonnie J. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. 2. ed. New York: *Cambridge University Press*, 2016, p. 284. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=GGSSCwAAQBAJ&pg=PA284&lpg=PA284&dq=Low-level+malfesance+that+can+be+kept+under+control+by+an+honest+ruler+may+become+endemic+with+a+dishonest+ruler.&source=bl&ots=PewVrh4LA3&sig=ACfU3U1ofca9wuH4a717PMR20m01I5ZdzQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiRktSSsfuAhV5LLkGHRM_CjgQ6AEwAXoECAMQAg#v=onepage&q=Low-level%20malfeasance%20that%20can%20be%20kept%20under%20control%20by%20an%20honest%20ruler%20may%20become%20endemic%20with%20a%20dishonest%20ruler.&f=false. Acesso em: 31 jan. 2021.

ROSEN, Bernard. *Moral dilemmas and their treatment. Moral development, moral education, and Kohlberg*. B. Munsey. Birmingham, Alabama: *Religious Education Press*, 1980. p. 232-263, *apud* MC LEOD, Saul. Kohlberg's Theory of Moral Development. *Simply Psychology*. 2013. Disponível em: <https://www.simplypsychology.org/kohlberg.html>. Acesso em: 21 set. 2021.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antonio Gomes de. Combate à Corrupção no Brasil: identificando entraves à luz da versão revisitada da Teoria da Modernização. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, Salvador, v. 7, n. 1, jan.-abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24496/16135>. Acesso em: 11 set. 2021.

SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Resolução TC nº 160/2020*. Institui o Programa de Integridade do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e estabelece suas diretrizes. Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200160-2020%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 05 abr. 2022.

SANTANA, Paulo Ricardo. *Compliance nas contratações públicas: o sistema de compliance como ferramenta de ética e integridade nas contratações públicas*. Orientador: Fernando Licínio Lopes Martins. 2020. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Público-Privada), Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/91255/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Mestrado%20em%20APP%20-%20Paulo%20Ricardo%20Santana.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2022.

SANTOS, Renato de Almeida dos. *Modelo preditivo de fraude ocupacional nas organizações privada*. 2016. 205 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/18875>. Acesso em: 25 set. 2021.

SÃO PAULO (Prefeitura). *Decreto Estadual nº 59.496, de 8 de junho de 2020*. Regulamenta o artigo 53 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, bem como dispositivos das Leis nº 15.764, de 27 de maio de 2013, e nº 16.974, de 23 de agosto de 2018, dispendo sobre o sistema de controle interno municipal, a organização e o funcionamento da Controladoria Geral do Município, a adoção de medidas administrativas para transparência e controle, e o Programa de Integridade e Boas Práticas, para a prevenção da corrupção. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Poder Executivo, São Paulo, SP, 10 jun. 2020 (republicação). Seção 1, p. 3. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59496-de-8-de-junho-de-2020>. Acesso em: 05 abr. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Responsabilidade civil objetiva da empresa por atos de corrupção a luz da Lei nº 12.846/2013. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 01, n. 46, p. 119-145, 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.46.07.pdf>/. Acesso em: 25 jan. 2022.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p.90-91. Disponível em:

patrimonialismo.+No+final+da+missiv&source=bl&ots=BZ7x01HYC6&sig=ACfU3U0pLmlZb0bxUs0d-5usmmKYKJnSKw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiU8r7mtMfuAhURGbkgGHQkyDugQ6AEwAanoECAQQA#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 29 jan. 2021.

SILVA, Rosely Dias da; MARTINS, Luiz Gustavo Campana; BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. *Compliance*: um estudo com base na ética discursiva de Jurgen Habermas. *Revista Controversia*, Ourense, 2019. Disponível em: https://www.revistacontroversia.es/ficheros/pdfs/1595331413__15.%20COMPLIANCE%20UM%20ESTUDO%20COM%20ASE%20%C3%89TICA%20DISCURSIVA%20DE%20J%C3%9CRGEN%20HABERMAS.pdf. Acesso em: 28 set. 2021.

SIMON, Herbert A. *Models of Bounded Rationality*, v. 2: behavioural economics and business organization. Cambridge: MIT Press, 1982, p. 505. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=9CiwU28z6WQC&pg=PA384&lpg=PA384&dq=1982.+Models+of+Bounded+Rationality,+Vols.+1+and+2.+MIT+Press&source=bl&ots=GLWP7heI8h&sig=ACfU3U2QXwO0QfLRcTb3sdNyIj_P5IB-qg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwj2ue737O_6AhXxqZUCHZkCBIUQ6AF6BAgREAM#v=onepage&q=1982.%20Models%20of%20Bounded%20Rationality%2C%20Vols.%201%20and%202.%20MIT%20Press&f=false. Acesso em: 20 out. 2022.

SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa; LEITE, Flavia Piva Almeida; MARTINS, José Alberto Monteiro. Ética empresarial como base de sustentação do programa de *compliance*: uma breve análise sobre a ética, a integridade e o *compliance*. *Revista Relações Internacionais do Mundo Atual*, Curitiba, v. 2, n. 23, 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/3891>. Acesso em: 08 dez. 2022.

SOLTES, Eugene. Como Nasce um Corruptor. *Revista Veja*, [s.l.] p. 17-19, 5 jul. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/como-nasce-um-corruptor/>. Acesso em: 08 set. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Barômetro da Corrupção, América Latina e Caribe 2019: [opiniões e experiências dos cidadãos relacionadas à corrupção]. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/54:bgc---barometro-global-da-corrupcao-2019?stream=1>. Acesso em: 25 jan. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Brasil segue abaixo da média global. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 14 out. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2020*. São Paulo: [s.n.], 2021. Disponível em: https://tibr-downloads.s3-sa-east-1.amazonaws.com/I%CC%81ndice+de+Percepc%CC%A7a%CC%83o+da+Corrupc%CC%A7a%CC%83o+2020_pt-BR.pdf. Acesso em: 29 jan. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2021*. Brasil, 2022. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>. Acesso em: 14 out. 2022.

UNITED STATES OF AMERICA. *United States Sentencing Commission Guidelines*. 2018. Disponível em: <http://www.ussc.gov/guidelines-manual/2015/2015-individual-chapters-and-guidelines-html>. Acesso em 22 set. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. Foreign Corrupt Practices Act. 1977. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-portuguese.pdf>. Acesso em: 22 set. 2021.

VÉLEZ RODRÍGUEZ, Ricardo. *Patrimonialismo e a Realidade latino-americana*. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006 *apud* HELAL, Diogo Henrique; DIEGUES, Geraldo César. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na Administração Pública municipal de Caeté – MG. *APGS*, Viçosa, v. 1, n. 1, p. 23-45, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3515/351556474002.pdf>. Acesso em: 05 out. 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios em administração*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: Enap, 2019. 240 p. il. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. *Pesquisa qualitativa em administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

VIOL, Dalila Martins. O farol da integridade pública: um estudo de caso sobre o programa de integridade da CGU. *Revista da CGU*, [s.l.], v. 13, n. 23, jan. /jun. 2021.

WEBER, Max. *Conceitos sociológicos fundamentais*. Reimpr. Lisboa: Edições 70, 2019. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=M6iXDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=Maximilian+Weber+quem+foi&ots=5O6eV4sIco&sig=lfnlMkZbTPUmSvWTS8GYue1NWAE#v=onepage&q=Maximilian%20Weber%20quem%20foi&f=false>. Acesso em: 22 set. 2021.

WELLS, Joseph. T. *Corporate fraud handbook: prevention and detection*. 3. ed. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2011 *apud* MACHADO, Michele Rílany Rodrigues; GARTNER, Ivan Ricardo. A hipótese de Cressey (1953) e a investigação da ocorrência de fraudes corporativas: uma análise empírica em instituições bancárias brasileiras. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 29, n. 76, p. 60-81, jan.-abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/cNqDZDjjSK7fSL6gkKgTKzs/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

WITTMANN, Cristian Ricardo. *Programas de integridade (compliance programs) e o direito na sociedade global: a concepção de um campo autônomo de regulação das nanotecnologias em usos militares*. São Leopoldo: 2016. 277 f. Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/6257>. Acesso em: 08 dez. 2022.

WOLFE, David. T.; HERMANSON, Dana R. The fraud diamond: considering the four elements of fraud. *The CPA Journal*, New York, n. 74, p. 38-42, 2004.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZENKNER, Marcelo. *Integridade governamental e empresarial: um espectro de repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. 2 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista – Original



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
 Faculdade de Administração e Finanças
 Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública
 Curso de Mestrado Profissional

ROTEIRO DE ENTREVISTA – ORIGINAL

1. INTRODUÇÃO

Breve apresentação do entrevistador, agradecimentos pela disponibilidade para a entrevista, descrição do objetivo da entrevista e esclarecimentos iniciais

- i. Importância de opiniões sinceras.
- ii. Não haverá identificação dos entrevistados.
- iii. Imparcialidade do entrevistador.
- iv. Gravação da entrevista (Termo de consentimento).

2. AQUECIMENTO

Perguntas mais simples e que tem o fito de preparar a condução da prosa para a fase seguinte; o entrevistado tem que estar à vontade de prosseguir com o entrevistador

- i. Há quanto tempo trabalha no órgão/entidade?
- ii. Qual a sua experiência no tema integridade pública?
- iii. Como está estruturada a área da integridade no órgão/entidade? Como está formalizada a equipe?

3. CORPO PRINCIPAL

Onde ocorre a evolução das perguntas principais

Parte 1:

- i. Como está o andamento dos trabalhos relacionados à estruturação do programa de integridade no órgão/entidade? O que já foi feito e o que está sendo planejado?
- ii. Onde o órgão/entidade se apoiou para iniciar os trabalhos e para desenvolver as etapas posteriores?
- iii. Fale sobre as dificuldades encontradas, caso existam.
- iv. E como tem se dada sua atuação atualmente no desenvolvimento do programa? Explique.
- v. Em relação ao comprometimento da alta administração, qual sua opinião? E da média gestão, gestão operacional e atuação dos servidores?
- vi. O órgão/entidade possui um arcabouço ético estruturado? Código de Ética?
- vii. Possui Comissão de Ética nomeada e está atuando?
- viii. Foram feitas ações de comunicação internas?
- ix. E gestão de riscos? Já existe um levantamento dos riscos? E um plano de ação elaborado?
- x. Os relatórios da Auditoria Interna estão sendo levados em consideração?
- xi. Como estão as capacitações na temática recebidas pela área de integridade do órgão/entidade? E já foram oferecidas ações de capacitação para os servidores?
- xii. Quais as próximas ações relacionadas às engrenagens da integridade que serão adotadas?

Parte 2:

- xiii. Quanto às orientações e apoio já oferecido pela CGE-RJ, tem algo a dizer? Como foi sua experiência?
- xiv. Já foram acessadas as páginas da área da Integridade da CGE-RJ? Pode dar sugestões para aprimoramento? Sente falta de algo?
- xv. O que pode ser mais ainda feito internamente no seu órgão/entidade para melhorar as atividades da área de integridade? Explique.
- xvi. Qual o nível de dificuldade de trabalhar com um tema novo como a Integridade? Por que?
- xvii. Quais as propostas de enfrentamento aos entraves que eventualmente estejam existindo e atrapalhando o desenvolvimento do programa de integridade do órgão/entidade?

4. REFRIGERACÃO

Quando ocorrem novamente perguntas mais simples e que visam a preparação para o término da entrevista

- i. Como você enxerga o programa de integridade em seu órgão/entidade daqui a 1 ano ou mais anos? Por que?
- ii. E o programa a nível estadual? Daqui a 1 ano ou mais anos? Por que?

5. FECHAMENTO

Aguardar comentários espontâneos

Se colocar à disposição na CGE-RJ para apoiar os trabalhos do órgão/entidade

Informar que o site vai estar sempre atualizado com informações

Declarar sincero e eterno agradecimento pela sua contribuição para o desenvolvimento do trabalho

- i. Você possui algo a acrescentar?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista – Adaptado



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Faculdade de Administração e Finanças
Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública
Curso de Mestrado Profissional

ROTEIRO DE ENTREVISTA – ADAPTADO

1. INTRODUÇÃO

Breve apresentação do entrevistador, agradecimentos pela disponibilidade para a entrevista, descrição do objetivo da entrevista e esclarecimentos iniciais

- i. Importância de opiniões sinceras.
- ii. Não haverá identificação dos entrevistados.
- iii. Imparcialidade do entrevistador.
- iv. Gravação da entrevista (Termo de consentimento).

2. AQUECIMENTO

Perguntas mais simples e que tem o fito de preparar a condução da prosa para a fase seguinte; o entrevistado tem que estar à vontade de prosseguir com o entrevistador

- i. Há quanto tempo trabalha no órgão/entidade?
- ii. Qual a sua experiência no tema integridade pública?
- iii. Como está estruturada a área da integridade no órgão/entidade? Como está formalizada a equipe?

3. CORPO PRINCIPAL

Onde ocorre a evolução das perguntas principais

Parte 1:

- i. Como está o andamento dos trabalhos relacionados à estruturação do programa de integridade no órgão/entidade?
- ii. Onde o órgão/entidade se apoiou para iniciar os trabalhos e para desenvolver as etapas posteriores?
- iii. Fale sobre as dificuldades encontradas, em cada fase.
- iv. E como tem se dada sua atuação atualmente no desenvolvimento do programa? Explique.
- v. Em relação ao comprometimento da alta administração, qual sua opinião? E da média gestão, gestão operacional e atuação dos servidores?
- vi. O órgão/entidade possui um arcabouço ético?
- vii. Possui Comissão de Ética nomeada e está atuando?
- viii. Foram feitas ações de comunicação internas?
- ix. E gestão de riscos? Já existe um levantamento dos riscos? E um plano de ação elaborado?
- x. Os relatórios da Auditoria Interna estão sendo levados em consideração?
- xi. Como estão as capacitações na temática recebidas pela área de integridade do órgão/entidade? E já foram oferecidas ações de capacitação para os servidores?
- xii. Possui canal de denúncias estruturado e operando com eficiência?
- xiii. E Corregedoria estruturada e atuante?

xiv. Quais as próximas ações relacionadas às engrenagens da integridade que serão adotadas?

Parte 2:

xv. Quanto às orientações e apoio já oferecido pela CGE-RJ, tem algo a dizer? Como foi sua experiência?

xvi. Já foram acessadas as páginas da área da Integridade da CGE-RJ? Pode dar sugestões para aprimoramento? Sente falta de algo?

xvii. Já utilizou a rede integridade do WhatsApp? Possui algum comentário para aprimoramento?

xviii. O que pode ser mais ainda feito internamente no seu órgão/entidade para melhorar as atividades da área de integridade? Explique.

xix. Qual o nível de dificuldade de trabalhar com um tema novo como a Integridade? Por que?

xx. Quais as propostas de enfrentamento aos entraves que eventualmente estejam existindo e atrapalhando o desenvolvimento do programa de integridade do órgão/entidade?

4. REFRIGERACÃO

Quando ocorrem novamente perguntas mais simples e que visam a preparação para o término da entrevista

i. Como você enxerga o programa de integridade em seu órgão/entidade daqui a alguns anos? Por que?

ii. E o programa a nível estadual? Daqui a alguns anos? Por que?

5. FECHAMENTO

Aguardar comentários espontâneos

Se colocar à disposição na CGE-RJ para apoiar os trabalhos do órgão/entidade

Informar que o site vai estar sempre atualizado com informações

Declarar sincero e eterno agradecimento pela sua contribuição para o desenvolvimento do trabalho

i. Você possui algo a acrescentar?

APÊNDICE C – Termo de Consentimento



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
 Faculdade de Administração e Finanças
 Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública
 Curso de Mestrado Profissional

ENTREVISTA - TERMO DE CONSENTIMENTO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) na pesquisa de campo do estudante Ramon Siqueira Cardoso, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa.

Fui informado(a) que os objetivos do estudo são estritamente acadêmicos. Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista gravada em áudio ou áudio e vídeo. Trechos dessa entrevista, na forma como falados, podem fazer parte do trabalho final, mas não serei identificado.

O acesso ao áudio e transcrição da entrevista será permitido apenas ao mestrando e seu professor orientador.

Assim, firmamos o presente termo em 2 (duas) vias.

Rio de Janeiro, _____ de _____ de _____.

Entrevistado(a)

 <nome do entrevistado>

Mestrando

 Ramon Siqueira Cardoso

APÊNDICE D – Relato de Experiências



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Faculdade de Administração e Finanças
Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública
Curso de Mestrado Profissional

Título

Relato de Experiências

Resumo

Este documento é um documento técnico e parte integrante da dissertação apresentada à Faculdade de Administração e Finanças – FAF, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, com o título “Estruturação do programa de integridade pública do estado do Rio de Janeiro – acompanhamento e análise de suas etapas preliminares”.

Público envolvido

Foi elaborado após as entrevistas realizadas pelo autor com servidores envolvidos diretamente na fase preliminar de estruturação dos programas de integridade pública, em órgãos e entidades alcançados pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019.

Foram, assim, catalogadas dezoito experiências (“fatos”) que ensejaram destaques em dez itens da seção 3 da dissertação em questão, sendo esse material apresentado a seguir, na mesma ordem em que apareceram no trabalho, acompanhados *in casu*, de considerações (“comentários”) do autor.

Objetivo

O presente relato de experiências foi elaborado tendo como fundamento as premissas apresentadas no Capítulo 2 do trabalho, que trata da Metodologia do trabalho, assim como seus objetivos, no sentido de que possa vir a servir de fonte de conhecimento para órgãos e entidades abrangidos pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), bem como para todos aqueles que se interessarem no assunto, servidores ou não.

Data de defesa da dissertação

08.12.2022

Autor da dissertação e do Relato de Experiências

Ramon Siqueira Cardoso

rscardoso@cge.rj.gov.br

Referências

Vide dissertação p. 115-135

ESTRUTURAÇÃO DA ÁREA DE INTEGRIDADE

(item 3.2. da dissertação)

COMITÊS INTERNOS DE INTEGRIDADE

FATO

Os trabalhos relacionados às políticas de integridade, quando conduzidos por comitês internos de integridade, não se desenvolveram no Estado tal como nos demais modelos previstos pela Resolução CGE-RJ nº 124/2022.

A CGU alterou a Portaria CGU nº 1.089/2018 (BRASIL, 2018), que previa a existência de comitês internos, por intermédio da Portaria CGU nº 57/2019 (BRASIL, 2019), suprimindo o inciso inteiro que tratava dos comitês.

COMENTÁRIO

Assim, deve-se estudar uma forma de aprimorar a formação de comitês com servidores da área operacional, potencializando as ações relacionadas à integridade pública do Estado.

FORMALIZAÇÃO DA EQUIPE DA INTEGRIDADE

(item 3.3. da dissertação)

UNIDADE COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

FATO

O Decreto Estadual nº 46.745/2019, artigo 5º, (RIO DE JANEIRO, 2019) combinado com a Resolução CGERJ nº 124/2022, artigo 4º, § 2º, (RIO DE JANEIRO, 2022) estabelecem que os órgãos e entidades devam possuir uma unidade responsável para implementar a política de integridade, com recursos humanos suficientes para o desenvolvimento das suas ações.

COMENTÁRIO

As organizações que mantiveram equipes com estrutura de servidores com dedicação exclusiva avançaram na pauta com uma velocidade superior de aproximadamente o dobro daquela observada nas que não possuíam uma equipe focada na atividade.

POSIÇÃO ATUAL DOS TRABALHOS E ATUAÇÃO DAS EQUIPES NOS ÓRGÃOS E ENTIDADES

(item 3.4. da dissertação)

BENCHMARKINGS EFICIENTES

FATO

As atividades das equipes de integridade estão basicamente voltadas para a elaboração de código de ética/conduita, do plano de integridade, na estruturação da comissão de ética e no planejamento de ações de comunicação.

COMENTÁRIO

Atualmente já existem diversos documentos publicados por órgãos e entidades públicos e esse número cresce a cada dia. Destacam-se, nesse sentido, os materiais elaborados por órgãos e entidades que já promoveram, inclusive, atualizações de seus planos de integridade, a saber, CGU e CGE-MG, ambos em 2021.

Não se deve abandonar a existência desses materiais e sim complementar as pesquisas com conteúdo oriundo de órgãos e entidades de atividade igual ou semelhante. Tal questão é capaz de gerar economia de tempo na produção dos materiais, maximizando as pesquisas, visto que os seus conteúdos são afins e costumam oferecer elementos específicos para a montagem dos documentos por parte dos órgãos e entidades estaduais.

COMPROMETIMENTO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO, MÉDIA GESTÃO, GESTÃO OPERACIONAL E ATUAÇÃO DOS SERVIDORES

(item 3.5. da dissertação)

COMPROMETIMENTO E APOIO EM TODOS OS NÍVEIS DA ORGANIZAÇÃO

FATO

O comprometimento da alta administração é de suma importância para a constituição da estrutura da integridade e o bom andamento dos trabalhos. Esse compromisso deve ser acompanhado pela média gestão, administração operacional e pelos servidores.

COMENTÁRIO

Eventualmente se faz necessário o apoio político para o programa de integridade pública caminhar sem entraves na alta administração dos órgãos e entidades.

Algumas organizações, devido ao grande volume de ações finalísticas que tratam no dia-a-dia, acabam por não investir em novas ações tais como o programa de integridade do

órgão/entidade, inclusive com a percepção que não vai haver cobrança se as atividades não se desenvolverem. Nesse sentido, caberá à CGE-RJ buscar evitar essa questão com monitoramento constante e outras ações.

DIFICULDADES ATUALMENTE ENCONTRADAS, NÍVEL DE DIFICULDADE DO TEMA E AÇÕES PARA APRIMORAMENTO (item 3.6. da dissertação)

PERÍODO ELEITORAL

FATO

Segundo estabelecido na Resolução CGERJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022), considerando a data de encerramento do ciclo de capacitação da CGE-RJ (09.06.2022), o prazo limite para que os órgãos e entidades devam estar com os seus Programas de Integridade estruturados (180 dias após o ciclo) passou a ter data limite em 06.12.2022¹²³.

COMENTÁRIO

Esse período que cabia aos órgãos e entidades elaborarem seus Programas de Integridade coincidiu com o calendário eleitoral de 2022, estabelecido por meio da Resolução TSE nº 23.666/2021 (BRASIL, 2021). Em 2022, o primeiro turno foi definido para 02.10.2022, sendo reservado o dia 30.10.2022 para o segundo turno, bem como houve uma maior atenção ao defeso eleitoral previsto na Lei Federal nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997), que criou restrições de publicidade institucional durante o período compreendido entre 02.07.2022 até o final do segundo turno das eleições.

Tudo isso tornou as agendas dos gestores menos sensíveis a projetos novos, onde questões políticas se misturaram com questões técnicas, tais como o programa de integridade pública.

RELATÓRIO COM SUMÁRIO EXECUTIVO

FATO

Foi identificada dificuldade em convencer a Alta Administração da necessidade da estruturação do plano de integridade.

¹²³ Essa data essa foi alterada para o dia 04 de junho de 2023, por meio de prorrogação realizada pela Resolução CGE-RJ nº 172/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022) com prazo equivalente a 180 dias.

COMENTÁRIO

Foi elaborado um relatório com algumas páginas, contendo questões mais analíticas e um sumário executivo na capa, que teve como destinatário os gestores dessa organização, com tópicos apresentando os benefícios gerados para a sociedade, para o Estado e para a própria organização, bem como para seus gestores e servidores, além dos seus clientes e fornecedores.

DIFICULDADE DE ATUAR NA TEMÁTICA

FATO

Os órgãos e entidades entenderam não ser complexo o desenvolvimento do programa de integridade instituído pelo Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), porém, como ele possui uma natureza nova e depende do posicionamento de diversos atores dos órgãos e entidades, as ações acabam podendo sofrer interrupções ou entraves.

COMENTÁRIO

O apoio da CGE-RJ na fase de estruturação dos planos de integridade pelos órgãos foi considerado fundamental para mitigar eventuais entraves no desenvolvimento do programa estadual.

Revelaram-se também frutíferos os expedientes encaminhados pela CGE-RJ, informando as datas dos cursos de capacitação oferecidos em 2022 e o prazo limite para a aprovação do plano de integridade dos órgãos e entidades.

EDUCAÇÃO CONTINUADA

FATO

Existe uma demanda dos servidores que atuam nas atividades de integridade por mais conhecimento sobre a matéria, após o ciclo de capacitação que foi oferecido aos órgãos e entidades estaduais, em 2022.

COMENTÁRIO

São solicitadas ações práticas de educação continuada, tais como oficinas e exercícios, bem como o compartilhamento de experiências e boas práticas, com a participação dos órgãos e entidades estaduais que já avançaram na elaboração de seu programa de integridade, em eventos do tipo “comunidades de prática”.

Igualmente requisita-se investimento no conhecimento dos servidores, incentivos para a produção de artigos científicos com a temática integridade, como forma de se buscar aproximação com a efetividade dos programas de integridade.

MEDIDAS PARA INCENTIVAR ESTRUTURAÇÕES DE NOVOS PLANOS DE INTEGRIDADE

FATO

A CGE-RJ é o órgão responsável por monitorar a implementação dos programas de integridade nos órgãos e entidades, segundo o artigo 9º do Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019).

Foi observado que os órgãos e entidades ainda estão na fase inicial dos trabalhos.

COMENTÁRIO

Foi proposta a elaboração de um *ranking* público para pontuar os que já concluíram seus produtos, tais como o código de ética e o plano de integridade, como uma forma de premiá-los e, ao mesmo tempo, incentivar aqueles que, por quaisquer motivos, não atenderam ainda o que dispõe a legislação que trata da temática.

CÓDIGO DE ÉTICA/CONDUTA E COMISSÃO DE ÉTICA

(item 3.7. da dissertação)

OBRIGATORIEDADE DA COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DE ÉTICA

FATO

O Decreto Estadual nº 46.745/2019 (artigo 6º) estabelece que os órgãos e entidades devem possuir um arcabouço ético.

As Comissões de Ética são instâncias deliberativas instituídas pelo Decreto Estadual nº 43.582/2012 (RIO DE JANEIRO, 2012) com a finalidade de difundir os princípios da conduta ética, tendo como base os padrões de conduta ética instituídos pelos Códigos de Ética/Conduta das respectivas organizações.

COMENTÁRIO

Questionou-se a necessidade da criação de uma Comissão de Ética, como nova estrutura, quando as ações relacionadas ao tratamento das questões éticas já são adotadas normalmente pelo órgão/entidade, pelas suas corregedorias internas, mesmo tendo as comissões de ética ritos processuais sumários, que visam minimizar e facilitar os processos.

COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DE ÉTICA

FATO

As Comissões de Ética, via de regra, são constituídas por servidores titulares de cargo efetivo da organização, sendo três membros titulares e três membros suplentes, todos com mandato, tendo sua criação encontrando-se regulada, no estado do Rio de Janeiro, pelo Decreto Estadual nº 43.582/2012 (RIO DE JANEIRO, 2012).

É recomendável que os membros da Comissão de Ética demonstrem perfil para o desempenho de suas funções para o atingimento dos objetivos pretendidos, bem como possuam algum conhecimento prévio sobre o tema ou, em última hipótese, que tenham a possibilidade de realizar uma capacitação nesse sentido.

COMENTÁRIO

Não se revela tarefa fácil compor a Comissão de Ética em algumas situações concretas: quando o órgão ou entidade possui o seu quadro de pessoal composto basicamente por servidores comissionados, sendo os efetivos uma minoria e quando os servidores indicados se manifestam contra a sua nomeação, embora possuam um perfil técnico adequado.

Cabe a avaliação no sentido de adotar ferramentas de economia comportamental como forma de mudar a cultura organizacional do órgão ou entidade, tornando a indicação de um servidor uma espécie de prêmio por ensejar uma missão importante para o fomento da ética na organização, facilitando, assim, a formação das comissões de ética.

ACÇÕES DE COMUNICAÇÃO

(item 3.8. da dissertação)

ABORDAGEM DA TEMÁTICA EM REUNIÕES DO ÓRGÃO/ENTIDADE

FATO

O Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) estabelece em seu artigo 6º, inc. IV, as ações de comunicação como fase do programa de integridade pública estadual.

Além da elaboração de materiais impressos e audiovisuais, a apresentação das ações relacionadas ao fomento da integridade também pode ser realizada pela média gestão e pela administração operacional.

COMENTÁRIO

Os órgãos e entidades têm realizado reuniões regulares com a participação da média gestão de todas as suas áreas, como forma de alinhar e divulgar as atividades desenvolvidas pela organização entre todas as áreas internas.

INICIATIVAS DE COMUNICAÇÃO COM LINGUAGEM SIMPLES E DE CONTEÚDO GENÉRICO

FATO

O Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) estabelece em seu artigo 6º, inc. IV, as ações de comunicação como fase do programa de integridade pública estadual.

Muito embora todos os órgãos e entidades possuam uma equipe de comunicação, não se descarta a falta de disponibilidade ou engajamento das equipes de comunicação, bem como a área da integridade estar com falta de recursos humanos ou com poucas condições de se dedicar à fase de comunicação, por quaisquer motivos.

COMENTÁRIO

Para potencializar a realização de campanhas de Programas de Integridade Pública no Estado, a CGE-RJ pretende elaborar materiais genéricos que possam ser socializados para todos os órgãos e entidades. Seriam divulgados os conteúdos para aqueles que desejarem e a utilização dos materiais não teriam a necessidade de adaptação ou ajuste, potencializando o alcance do público alvo.

No que tange à formatação dos materiais, em especial das cartilhas e cartazes, sugere-se considerar a técnica chamada de “linguagem simples”, que facilitando a compreensão das mensagens e com pouca reserva cognitiva para o processamento mental.

GESTÃO DE RISCOS

(item 3.9. da dissertação)

ATUALIZAÇÃO DAS RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO DA FERRAMENTA E-PREVENÇÃO

FATO

A CGE-RJ, em 2021, incentivou a utilização da ferramenta e-Prevenção, do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC, como incentivo para o início da gestão dos

riscos à integridade, com a adoção de boas práticas de enfrentamento da corrupção, com ênfase nos mecanismos da prevenção.

A primeira fase consistia no preenchimento de um questionário pelos órgãos e entidades estaduais e a segunda fase do Programa seria a elaboração de um plano de ação – chamado de Roteiro de Atuação – para a adoção das medidas necessárias visando sanear os pontos identificados por meio do preenchimento do questionário, com a definição de objetivos, responsáveis por cada tarefa, bem como prazos.

Verificou-se que, em função de o sistema ter atrasado a liberação do plano de ação, bem como por ter havido pouca comunicação em relação a essa segunda fase para com os órgãos e entidades, nenhum deles chegou a atuar nessa última fase do programa – o plano de ação – havendo, assim, descontinuidade no processo.

COMENTÁRIO

Tendo em vista o tempo decorrido (2021-2022), será necessária a revisão de todas as respostas do questionário do e-Prevenção, em especial se tiver havido a mudança de responsáveis pelas áreas de integridade, ouvidoria/transparência, corregedoria ou auditoria interna.

FERRAMENTA E-PREVENÇÃO NÃO GERA RELATÓRIO CONSOLIDADO

FATO

A primeira fase do sistema e-Prevenção transcorreu normalmente com o preenchimento do questionário. Já a segunda fase, que consiste em elaborar o plano de ação, não possuiu uma apresentação que favoreceu aos órgãos e entidades.

O preenchimento das ações deve ser feito individualmente no plano de ação para as mais de 100 questões/alternativas e não se consegue gerar um relatório com os pontos constantes do mapa de calor, seja para conferência, seja para discutir o assunto com a unidade interna responsável por tratar da matéria levantada.

De fato, somente um relatório foi gerado, que se revelou incompleto, pois apresentou apenas as questões que tiveram a necessidade atendida, juntamente com as diversas respostas do questionário que possuíam a opção “Nenhuma das anteriores” marcada.

COMENTÁRIO

O preenchimento do plano de ação requer planejamento, organização, reuniões e disponibilidade de atores chave da organização para que o resultado final seja efetivo.

Com a ausência de um relatório consolidado e, para viabilizar as reuniões a serem feitas com as unidades e iniciar o tratamento das questões identificadas, o servidor está se estruturando

para converter o conteúdo apresentado na segunda fase do sistema e-Prevenção, que seria acessado pelo botão “Abrir roteiro de atuação” em planilhas do software Excel.

Assim, o assunto será apresentado ao TCU pela CGE-RJ, com o objetivo de iniciar conversas para tratar a questão ora identificada.

POSIÇÃO DA CGE-RJ NO CENÁRIO

(item 3.11. da dissertação)

EXISTÊNCIA DE UM ÓRGÃO CENTRAL

FATO

A CGE-RJ é o órgão central responsável por estabelecer procedimentos e orientações relacionados aos programas de integridade a serem implementados pelos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional, segundo o Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) e a Resolução CGE-RJ nº 124/2022 (RIO DE JANEIRO, 2022).

Assim, atuou por intermédio de diversas frentes estratégicas, destacando-se as capacitações de servidores estaduais, reuniões de assessoramento, divulgações de materiais no site da CGE-RJ bem como conteúdos por meio da rede de WhatsApp formada com os envolvidos nas atividades de fomento à integridade estadual e, ainda, encaminhamento de expedientes dos órgãos e entidades.

COMENTÁRIO

O conjunto das ações praticadas pela CGE-RJ, por ocasião da estruturação do programa de integridade pública do estado do Rio de Janeiro, se integrou de uma forma a preencher boa parte as lacunas necessárias para as atividades iniciais dos órgãos e entidades.

As fases nessa fase preliminar, assim, se tornaram mais fluidas, revelando um importante papel da CGE-RJ nesse processo, ao ponto de se tornar até visível para órgãos e entidades que não conheciam sua abrangência de atividades e disponibilidade para capacitação de servidores.

PRÓXIMAS AÇÕES

(item 3.12. da dissertação)

INTEGRAÇÃO DE FERRAMENTAS DE ECONOMIA COMPORTAMENTAL NO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

FATO

Nos últimos anos, para serem verdadeiramente bem-sucedidas, as políticas públicas devem considerar a forma como os indivíduos se comportam e tomam decisões.

O programa de integridade pública é uma política pública que envolve, em um primeiro olhar, basicamente servidores, no entanto, possui outros beneficiários: o próprio órgão ou entidade, sua imagem, o Estado, a sociedade e outros.

COMENTÁRIO

Deve-se buscar a utilização de ferramentas de economia comportamental¹²⁴, aplicadas na forma de intervenções, “empurrões” ou incentivos¹²⁵, como parte integrante do processo da mudança da cultura organizacional dos órgãos e entidades estaduais, com o objetivo de aprimorar o programa de integridade pública estadual.

Para isso, considerar utilizar cooperações técnicas com organizações públicas ou não, bem como com universidades.

INTERFERÊNCIA POLÍTICA X CENÁRIO FUTURO

FATO

O programa de integridade pública foi instituído por um Decreto do governador do Estado – o Decreto Estadual nº 46.745/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) – e abrangeu os órgãos da administração direta e as autarquias e fundações públicas estaduais, estando alinhado com as boas práticas relacionadas à prevenção à corrupção.

As atividades desenvolvidas pelas unidades de integridade podem não ter o andamento ideal, pois as decisões da alta administração dos órgãos e entidades podem ser influenciadas pela conjuntura política do momento. De fato, há de se registrar que o desenvolvimento dos trabalhos em ocasião próxima a eleições sofreu impacto negativo.

COMENTÁRIO

Apesar das adversidades, existe um prognóstico positivo em relação ao sucesso do programa de integridade que, no futuro breve, estima-se já ter oferecido a implementação de várias melhorias nos órgãos e entidades, com diversas abordagens, sendo fundamental que o profissional da unidade de integridade, para produzir ações efetivas, tem que estar com disposição para fazer acontecer.

¹²⁴ Para mais detalhes sobre as ferramentas de economia comportamental, ver a subseção 3.6.1.1.

¹²⁵ Consultar a subseção 3.6.1.1. para obter mais detalhes.