

Revista da CGU

Brasília • Volume 16 • Nº 30 • Jul-Dez 2024

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30>

NESTA EDIÇÃO

Dossiê especial

Integridade Pública:
Uma Agenda Emergente no
Setor Público



Editada pela Controladoria-Geral da União - CGU

Revista da CGU

Brasília • Volume 16 • Nº 30 • Jul-Dez 2024

Controladoria-Geral da União

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro da Controladoria-Geral da União

EVELINE MARTINS BRITO

Secretária-Executiva da Controladoria-Geral da União

OLAVO VENTURIM CALDAS

Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

FERNANDA ALVARES DA ROCHA

Corregedora-Geral da União

LIVIA OLIVEIRA SOBOTA

Secretária Nacional de Acesso à Informação

VALDIRENE PAES MEDEIROS

Ouvidora-Geral da União

PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA

Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://revista.cgu.gov.br/>

e-ISSN 2595-668X

Administração Pública

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da Revista da CGU.

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom/CGU

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul, Quadra 5 - Bloco A
Brasília - DF / CEP: 70.070-050 • Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.gov.br/cgu

REVISTA DA CGU

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: *accountability* e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

EQUIPE EDITORIAL

Comissão Editorial

EDITOR-CHEFE ME. RONALD DA SILVA BALBE - Instituto Universitário de Lisboa, Portugal
EDITORA DRA. IARA AZEVEDO VITELLI VIANA - Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
EDITOR ME. ARMANDO DE NARDI NETO - Fundação Getúlio Vargas, Brasil
EDITORA ME. MARIA FERNANDA COLAÇO ALVES - Universidade Paris-Sorbonne, França
EDITORA ME. FLÁVIA LEMOS SAMPAIO XAVIER - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil
EDITORA ME. ALINE RODRIGUERO DUTRA - Universidade de Araraquara, Brasil
EDITORA EXECUTIVA ME. LILIANE DE PAIVA NASCIMENTO - Fundação Oswaldo Cruz, Brasil
EDITOR EXECUTIVO ME. CÉSAR FONSECA RAMALHO - Universidade Federal da Bahia, Brasil

Editores Acadêmicos

DRA. ANA CLAUDIA FARRANHA SANTANA • Universidade de Brasília, Brasil
DR. MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA • Fundação Getúlio Vargas, Brasil

Editores Especiais

DRA. FERNANDA ODILLA - Universidade de Bologna, Itália
DRA. ANNA PETHERICK - Universidade de Oxford, Reino Unido
ME. PEPE TONIN - Universidade de Oxford, Reino Unido

Conselho Editorial

DR. ANDITYAS SOARES DE MOURA COSTA MATOS - Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
DR. CARLOS FREDERICO PEREIRA DA SILVA GAMA - Universidade Federal de Tocantins, Brasil
DRA. CECÍLIA OLIVIERI - Universidade de São Paulo, Brasil
DR. CÉSAR AUGUSTO TIBÚRCIO SILVA - Universidade de Brasília, Brasil
DR. DAWISSON ELVÉCIO BELÉM LOPES - Universidade Federal Minas Gerais, Brasil
DR. FREDERICO LUSTOSA DA COSTA - Universidade Federal Fluminense, Brasil
DR. IVAN RICARDO GARTNER - Universidade de Brasília, Brasil
DRA. JANAÍNA LIMA PENALVA DA SILVA - Universidade de Brasília, Brasil

DR. JOSÉ CÉLIO SILVEIRA ANDRADE - Universidade Federal Bahia, Brasil
DR. JOSÉ MATIAS-PEREIRA - Universidade de Brasília, Brasil
DR. LEONARDO SECCHI - Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil
DR. LUCIANO DA ROS - Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
DR. MARCO CEPIK - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
DR. MATTHEW M. TAYLOR - American University, Estados Unidos
DRA. PAULA VEIGA - Universidade de Coimbra, Portugal
DR. ROBERT GREGORY MICHENER - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Brasil
DR. RUBENS PINTO LYRA - Universidade Federal da Paraíba, Brasil
DRA. SANDRA ISABEL RASTEIRO FIRMINO - Universidade de Lisboa, Portugal
DR. SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO - Universidade Federal de Goiás, Brasil

Avaliadores

DR. ALEXANDRE KRUGNER CONSTANTINO - Universidade Estadual de Campinas, Brasil
DRA. ALZIRA ESTER ANGELI - Universidade Federal do Paraná, Brasil
ME. ARMANDO DE NARDI NETO - Fundação Getúlio Vargas, Brasil
ME. CARLOS ROBERTO RUCHIGA CORRÊA FILHO - Universidade de São Paulo, Brasil
ME. DANIEL AGUIAR ESPÍNOLA - Escola Nacional de Administração Pública, Brasil
ME. DANIEL MOL MARCOLINO - Harvard Kennedy School, Estados Unidos
ME. EDGARD AUGUSTO DE OLIVEIRA - Universidade Federal do Pará, Brasil
DR. EDILSON CORREIA ALVES LIMA - Universidade Federal do Piauí, Brasil
ME. FABIANA VIEIRA LIMA - Fundação Getúlio Vargas, Brasil
ME. FRANCISCO EDUARDO DE HOLANDA BESSA - Universidade Federal do Ceará, Brasil
DRA. GABRIELA DE BRELAZ - Fundação Getúlio Vargas, Brasil
PÓS-DOCTOR GALBA FREIRE MOITA - Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, Estados Unidos
ME. GUSTAVO FREDERICO LONGO - Universidade de Brasília, Brasil
ME. JOÃO PAULO ALEXANDRE DE SOUSA - Universidade de Brasília, Brasil
ME. JOSIANE FERNANDES DE OLIVEIRA - Universidade Federal da Bahia, Brasil
ME. JOYCE SERRA RODRIGUES COSTA - Universidade de São Paulo, Brasil
DR. LEONARDO VALLES BENTO - Universidade Federal de Brasília, UnB
ME. LEONINO GOMES ROCHA - Universidade de Salamanca, Espanha
ME. MARIA LUIZA FIRMIANO TEIXEIRA - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
DRA. MARIZAURA REIS DE SOUZA CAMÕES - Universidade de Brasília, Brasil
ME. PATRÍCIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA - Escola Nacional de Administração Pública, Brasil
PAULO ANDRE CAMINHA GUIMARAES FILHO - Controladoria-Geral da União, Brasil
DR. ROBERT GREGORY MICHENER - Universidade do Texas, Estados Unidos
ME. RODRIGO MÁRCIO MEDEIROS PAIVA - Universidade Federal da Paraíba, Brasil
ME. TIAGO CHAVES OLIVEIRA - Escola Nacional de Administração Pública, Brasil

ÍNDICE

Carta ao Leitor • 119

Editorial • Integridade em Construção: Reflexões e Experiências na Administração Pública Brasileira • 121

Entrevista • Integridade Pública como Missão Coletiva e Dever Individual: Reflexões de Nikolas Kirby • 127

Nikolas Kirby

Integridade e ética: problematizando os conceitos no contexto da administração pública federal brasileira • 129

Integrity and ethics: problematizing the concepts in the context of brazilian federal public administration

Integridad y ética: problematizando los conceptos en el contexto de la administración pública federal brasileña

Sandro Trescastro Bergue

Implementação de programas de integridade na administração pública: uma revisão sistemática de literatura • 140

Implementation of integrity programs in public administration: a systematic literature review

Implementación de programas de integridad en la administración pública: una revisión sistemática de la literatura

Thais Brunner, Fernando Cesar Lima de Souza, Renato Araujo Santos e Maria Julia Pantoja

Iniciativas de prevenção da corrupção orientadas para o comportamento humano no setor público: uma revisão sistemática da literatura nacional e internacional • 156

Human behavior-oriented corruption prevention initiatives in the public sector: a systematic review of national and international literature

Iniciativas de prevención de la corrupción orientadas al comportamiento humano en el sector público: una revisión sistemática de la literatura nacional e internacional

Tatiana Freitas de Oliveira e Anna Carolina Mendonça Lemos Ribeiro

Fortalecendo a qualidade na auditoria interna para promover a integridade pública: o papel do programa de gestão e melhoria da qualidade do DenaSUS • 169

Strengthening quality in internal audit to promote public integrity: the role of the DenaSUS quality management and improvement program

Fortalecimiento de la calidad en la auditoría interna para promover la integridad pública: el papel del programa de gestión y mejora de la calidad del DenaSUS

Aparecida Dantas de Almeida Medeiros, Alexandre Alves Rodrigues, Edna Magali de Oliveira Deolindo, Rafael Hohenfeld Macedo dos Santos e Renaldo Vasconcelos da Ponte

Regulação e integridade pública: os desafios de governança das agências reguladoras brasileiras • 182

Regulation and public integrity: governance challenges in brazilian regulatory agencies

Regulación e integridad pública: los desafíos de gobernanza de las agencias reguladoras brasileñas

Luan Caeté de Araújo e Saulo Nepomuceno Furtado de Araujo

Changes in Brazil's FOI Act Requests: moving towards the defense of human rights? • 196

Mudanças nos pedidos da Lei de Acesso à Informação no Brasil: avançando em direção à defesa dos direitos humanos?

Cambios en las solicitudes de Ley de Acceso a la Información en Brasil: ¿avanzando hacia la defensa de los derechos humanos?

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, Ana Claudia Farranha, Frederico Lustosa da Costa e Murilo Borsio Bataglia

Instrumentos de resolução negociada da corrupção empresarial no Brasil e as Recomendações da OCDE • 216

Instruments for the negotiated settlement of corporate corruption in Brazil and the OECD Recommendations

Instrumentos para la resolución negociada de la corrupción empresarial en Brasil y las Recomendaciones de la OCDE

Thiago Jabor Pinheiro e Raquel de Mattos Pimenta

Carta ao Leitor

Car@ leit@r,

Temos o prazer de apresentar a **30ª Edição da Revista da CGU**, marco importante em nossa trajetória de promoção do conhecimento sobre governança e controle no setor público. Para celebrar a data, reunimos o *Dossiê especial* “**Integridade Pública: Uma Agenda Emergente no Setor Público**” — continuidade de um percurso iniciado, de forma ousada, com o **Programa de Fomento à Integridade Pública** (Portaria CGU nº 784/2016) e reforçado pelo **Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI)**, que completa dois anos neste mês de maio. Os textos aqui publicados convidam à reflexão sobre a integridade não apenas como virtude individual, mas, sobretudo, como atributo institucional indispensável à legitimidade e à capacidade das organizações de cumprir seu propósito público.

O Dossiê foi coordenado pelos editores convidados **Fernanda Odila** (Universidade de Bologna), **Anna Petherick** (Universidade de Oxford) e **Pepe Tonin** (Universidade de Sussex), cujos esforços editoriais deram coesão a uma agenda que combina pesquisa aplicada, discussão teórica e análise de práticas organizacionais voltadas à promoção da integridade pública. Contamos, ainda, com a contribuição especial de **Nikolas Kirby**, professor da Universidade de Glasgow, Escócia.

Os seis artigos que compõem o Dossiê especial são apresentados a seguir no texto “**Integridade em Construção: Reflexões e Experiências na Administração Pública Brasileira**”. Os estudos exploram, a partir de diferentes metodologias e objetos empíricos, os elementos centrais da integridade pública - clareza de propósito, legitimidade, eficiência, inovação, diversidade e sistemas de apoio para aprendizagem institucional - e investigam por que tais elementos são difíceis de implementar. Estes artigos reforçam a necessidade de fortalecer as organizações do setor público para responderem, de forma legítima, às demandas da sociedade.

Fora do Dossiê especial, mas em diálogo direto com seu tema central, publicamos o artigo intitulado “**Instrumentos de resolução negociada da corrupção empresarial no Brasil e as Recomendações da OCDE**”, no qual Tiago Pinheiro e Raquel Pimenta comparam acordos de leniência e acordos de não persecução civil, adotados no Brasil, aos parâmetros da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997, e de demais recomendações do organismo internacional. Ao investigar convergências e lacunas, os autores fornecem insumos valiosos para o aperfeiçoamento dos mecanismos anticorrupção e para a consolidação de uma agenda de integridade pública alinhada a padrões internacionais.

Esperamos que esta Edição estimule novas pesquisas, inspire melhorias concretas e fortaleça o compromisso de todos com uma administração pública íntegra, inovadora e responsiva.

Boa leitura!

Ronald da Silva Balbe

Editor-chefe da Revista da CGU



DOSSIÊ ESPECIAL

**INTEGRIDADE PÚBLICA:
UMA AGENDA EMERGENTE
NO SETOR PÚBLICO**

Editorial • Integridade em Construção: Reflexões e Experiências na Administração Pública Brasileira

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.790>

Como órgãos públicos, que historicamente entenderam seu papel por meio de uma interpretação restrita de “controle”, podem se manter não apenas adequados ao mundo contemporâneo, mas também sintonizados às necessidades em transformação do governo? Esta edição da *Revista da Controladoria Geral da União (CGU)* contribui para esse debate ao explorar uma agenda instigante. Aqui, abrimos espaço para uma reflexão de que a integridade pública deve ser considerada, sobretudo, como um atributo institucional — em contraste com a forma como ela é frequentemente entendida no dia a dia, como uma característica individual. Essa concepção tem como principal base o trabalho reflexivo e conceitual dos professores Nikolas Kirby e Paul Heywood (Heywood, 2012; Heywood e Rose, 2015; Heywood e Kirby, 2020; Kirby, 2021; Kirby 2022), além de diversos debates sobre sua aplicabilidade ao contexto brasileiro, iniciados durante a Conferência Internacional sobre Integridade da CGU, realizada em 2023, em Brasília. A presente edição celebra e aprofunda os fundamentos semeados naquele encontro.

Adotar a perspectiva da integridade institucional implica uma mudança profunda de pensamento em diversos aspectos. Significa resistir ao impulso de se limitar a medir e corrigir eventuais falhas no desempenho individual de funções ou no funcionamento das organizações, materializados na forma de corrupção, má administração, confusão estratégica ou outros problemas. Embora essas questões sejam relevantes, a mudança aqui proposta demanda uma reflexão positiva sobre o que uma instituição poderia alcançar se perseguisse, com convicção, a realização de sua razão de existir, orientada pelo interesse pú-

blico — e, a partir daí, elaborar os esforços necessários para realizá-la. Essa mudança implica uma série de reflexões profundas e conversas internas sobre qual é, de fato, o propósito público de uma organização. Exige também que gestores públicos sejam excepcionalmente claros sobre este propósito institucional — como o professor Nikolas Kirby, da Universidade de Glasgow na Escócia, observa em entrevista concedida por escrito para esta Edição — e que desenvolvam uma mentalidade inovadora e positiva para avançar na direção estabelecida.

Nesse contexto, duas observações merecem destaque. A primeira é que, embora o conceito de integridade ultrapasse os limites da prevenção e do combate à corrupção, isso não significa que o problema da corrupção possa ser negligenciado. Pelo contrário, é fundamental compreendê-lo em toda a sua complexidade, assegurando que os instrumentos voltados ao seu enfrentamento ocupem posição central nas políticas de integridade pública — sempre articulados a uma abordagem institucional mais ampla e estratégica. A segunda observação é que, ainda que o comportamento do indivíduo seja moldado pelos comandos e normas impostos pela coletividade institucional, a margem de discricionariedade e a interpretação das regras também devem ser consideradas. Ou seja, não se descarta em sua totalidade a importância do comportamento individual.

Entre os diversos aspectos relacionados à busca pela integridade institucional, a legitimidade é um dos que mais se destacam. Tanto o propósito da instituição quanto a forma como ela atua para concre-

tizá-lo (o modo pelo qual ela persegue sua missão) devem estar dentro dos limites do que é entendido por servidores públicos e pela sociedade como legítimo, ou adequado. As instituições também devem operar com razoável eficiência. Dado que seus recursos provêm do erário público, elas devem fazer deles o melhor uso possível.

Situações descritas pela expressão “apagão das canetas”, aquelas que paralisam decisões públicas diante do receio de gestores de fiscalização e responsabilização desmedidas por parte de instâncias de controle (Rich, 2023; Williams e McAra, 2025), não são, de acordo com a abordagem aqui proposta, íntegras. Gestores de instituições públicas devem ser claros quanto aos compromissos de sua instituição, atualizá-los publicamente à medida que o contexto em que atuam muda e permanecer atentos (e dispostos a corrigir) eventuais interpretações equivocadas desses compromissos na perspectiva dos diferentes atores envolvidos com a instituição. Por fim, instituições públicas íntegras devem dispor de sistemas de apoio que garantam que perturbações orçamentárias ou mudanças de liderança não corrompam suas boas práticas ou desviem a instituição do caminho rumo à realização de sua missão pública.

O mesmo vale, por exemplo, para o uso de tecnologias emergentes no dia a dia dessas organizações — a pressão por resultados, frequentemente associada à escassez de recursos humanos e materiais, gera a expectativa de que novas tecnologias possam revolucionar o serviço público. No entanto, instituições íntegras também se preocupam com o desenvolvimento e usos dessas soluções, incluindo seus riscos e potenciais vieses, buscando criar um ambiente em que a inovação tecnológica seja acompanhada por critérios éticos, salvaguardas institucionais e uma avaliação contínua de suas implicações para o interesse público.

O conceito de integridade pública, entendido nos termos trazidos pela discussão de Kirby e Heywood (2020), vem sendo incorporado gradualmente à administração pública brasileira, sobretudo por meio de iniciativas voltadas à reprodução e disseminação de boas práticas que promovam valores éticos, conformidade com leis e regulamentos, além do fortalecimento da governança no setor público. Esse movimento tem se concretizado, principalmente, por meio de atos normativos e da implementação de programas de promoção da integridade pública nas

diferentes instituições, notadamente no Poder Executivo Federal. Vale ressaltar ainda os esforços do poder público federal, em parceria com a sociedade civil, a academia e o setor privado, na elaboração do Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025-2027 (CGU, 2024), que tem como proposta combinar a promoção da integridade com o combate à corrupção, associando-os à transparência, ao governo aberto, ao controle da qualidade do uso dos recursos públicos, à integridade nas relações entre o Estado e o setor privado, e ao fortalecimento institucional da integridade de forma geral.

Mas até que ponto esses esforços normativos e programáticos têm sido capazes de transformar a forma como as instituições públicas compreendem e praticam seu papel no atendimento ao interesse público? Os artigos selecionados para esta edição lançam luz sobre diferentes aspectos dessa trajetória, evidenciando como a integridade institucional tem conquistado espaço na gestão das instituições públicas brasileiras. Ao mesmo tempo, os textos também trazem reflexões sobre limitações e pontos críticos que demandam atenção de acadêmicos e gestores públicos, contribuindo para um debate mais profundo e qualificado sobre os desafios e possibilidades desse campo.

Desafio conceitual

Para além dos desafios práticos, existem também desafios tautológicos, no sentido de evitar que a retórica política e legal se aproprie de conceitos relacionados — muitas vezes complementares, mas com significados distintos. Assim sendo, o Dossiê inicia com uma entrevista concedida pelo professor Nikolas Kirby em que ele explora o conceito de integridade pública e sua evolução teórica. Inicialmente defensor de uma abordagem puramente institucional — em que a integridade do servidor público estaria atrelada à integridade da instituição —, Kirby revela que passou a incorporar a ideia de um modelo fiduciário, no qual o agente público deve, com responsabilidade, buscar o interesse público quando possui margem discricionária. Ele também comenta a dificuldade de adotar a narrativa da integridade em vez da anticorrupção, apontando que a primeira, embora mais ambiciosa e necessária, pode ser percebida como vaga. Kirby defende ainda que inovação e diversidade são fundamentais para fortalecer a inte-

gridade institucional e propõe uma nova agenda de pesquisa voltada à governança em democracias maduras, com atenção especial à regulação da mídia e das redes sociais.

Nesse contexto, o artigo de Sandro Trescastro Bergue, intitulado “*Integridade e ética: problematizando os conceitos no contexto da administração pública federal brasileira*”, não apenas promove uma reflexão filosófica, como também avança na discussão sobre os novos contornos e interpretações que o conceito de integridade tem assumido. O texto reflete como ações de política pública, e especificamente o avanço na implementação de sistemas de integridade, deslocam o entendimento de integridade, que deixa de ser um conjunto de valores destinados a inspirar a conduta dos agentes públicos e passa a ser entendido como a necessidade de desenvolver arranjos organizacionais.

Integridade institucional, portanto, passa a coexistir com a noção de integridade como elemento valorativo. Além disso, o artigo discute como o conceito de ética está inserido no sistema de integridade pública, ainda que a ética possua um escopo mais amplo do que a integridade. Destaca-se, assim, a importância da integridade como valor fundamental para subsidiar a tomada de decisão e a atuação dos agentes públicos em contextos de discricionariedade. Para o autor, a assimilação efetiva dos conceitos de integridade e ética passa por investimentos em ações educativas.

Agenda emergente, mas ainda incipiente

Demanda atenção a ainda tímida produção acadêmica sobre integridade, com uma carência especialmente de estudos que investiguem as ações governamentais dedicadas a promovê-la. É o que mostram Thais Brunner, Fernando César Lima de Souza, Renato Araújo Santos e Maria Julia Pantoja no artigo “*Implementação de programas de integridade na administração pública: uma revisão sistemática de literatura*”. O artigo analisa publicações acadêmicas nacionais em língua portuguesa que tratam de temas relacionados à integridade e compliance no contexto do setor público brasileiro. Interessados em análises sobre implementação de programas de integridade, os autores mostram como o tema ainda é embrionário no Brasil – vale dizer que esta Edição traz dois artigos sobre o tema que seguramente

podem contribuir para o debate sobre formulação e execução desse tipo de programa.

As publicações acadêmicas dedicadas aos programas de integridade, segundo a revisão conduzida pelos autores, começaram a ganhar relevância a partir de 2017, porém são, em sua maioria, exploratórias e tratam integridade pública meramente como uma forma de aprimorar a governança e combater a corrupção. Essa abordagem é criticada pelos principais pensadores de integridade como limitada justamente por não considerar, como dito anteriormente, elementos institucionais que vão muito além do controle interno e externo e da responsabilização de comportamentos individuais.

Quando são analisadas publicações nacionais e internacionais focadas no comportamento humano na combate à corrupção no setor público — como fizeram Tatiana Freitas de Oliveira e Anna Carolina Mendonça Lemos Ribeiro, autoras do artigo “*Iniciativas de prevenção da corrupção orientadas para o comportamento humano no setor público: uma revisão sistemática da literatura nacional e internacional*” — observa-se um aumento no volume de publicações a partir de 2018, impulsionado pela emergência dos estudos de economia comportamental no campo das políticas públicas de forma geral. Ainda assim, trata-se de um tema incipiente, marcado por uma relativa escassez de publicações, especialmente em periódicos acadêmicos brasileiros, e com destaque para a Indonésia como um dos países com maior número de estudos que associam fatores individuais a práticas de corrupção.

Embora esteja se consolidando, ainda que de forma gradual, o consenso de que a integridade pública não deve ser definida apenas como o oposto da corrupção, nem tampouco reduzida a um atributo exclusivamente individual, a revisão que joga luz sobre comportamento humano na prevenção da corrupção indica a influência significativa de fatores situacionais — como o nível de supervisão, o grau de tolerância organizacional à corrupção e a percepção de impunidade — sobre a propensão ao comportamento corrupto. Esses achados reforçam a necessidade de que tanto a formulação quanto a implementação de medidas preventivas levem em consideração as especificidades do ambiente institucional em que serão aplicadas.

Integridade na prática

Os três artigos que encerram esta Edição analisam especificidades contextuais. Dois deles abordam, respectivamente, ações tomadas e desafios enfrentados na implementação de programas de integridade - nesse caso, no Departamento de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DenaSUS) e em agências reguladoras. O terceiro avalia mudanças em relação a pedidos de acesso à informação em diferentes realidades institucionais do governo federal no período de extremo estresse institucional durante a pandemia de COVID-19. Ao analisarem, respectivamente, a consolidação de práticas internas de qualidade na auditoria pública, os entraves à governança regulatória e o papel da transparência pública como instrumento de defesa de direitos sociais em contextos emergenciais, esses três artigos contribuem para ampliar a compreensão sobre como a integridade pode se manifestar na prática, quando entendida não apenas como conformidade normativa, mas como capacidade responsiva das instituições frente às necessidades legítimas da sociedade.

Nesse sentido, o artigo *“Fortalecendo a qualidade na auditoria interna para promover a integridade pública: o papel do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade do DenaSUS”* relata as iniciativas práticas adotadas para a implementação do ProQuali, um programa de avaliação da qualidade das auditorias, concebido como instrumento de fortalecimento da integridade no âmbito do SUS. O artigo, assinado por Aparecida Dantas de Almeida Medeiros, Alexandre Alves Rodrigues, Edna Magali de Oliveira, Rafael Hohenfeld Macedo dos Santos e Renaldo Vasconcelos da Ponte, não apenas detalha o conjunto de ações adotadas pelo órgão, como também discute os principais obstáculos enfrentados — e aqueles que ainda precisam ser superados — ao longo do processo de implementação do programa.

A análise dos autores indica que a institucionalização da integridade vai muito além da edição de decretos ou da definição de diretrizes vinda de órgãos centrais da administração pública. Segundo o relato, integridade institucional exige o engajamento efetivo dos servidores e monitoramento sistemático de resultados. Ações de sensibilização e disseminação da cultura da qualidade — como webinários, boletins informativos, eventos temáticos e treinamentos — mostraram-se, no caso do ProQuali, fundamen-

tais para o fortalecimento do programa. No entanto, ainda demandam o acompanhamento por meio de mecanismos formais de monitoramento de sua efetividade. “Trata-se, portanto, de uma construção gradual, cuja efetividade dependerá da continuidade institucional e do comprometimento das lideranças com a consolidação de uma cultura voltada à qualidade e à integridade pública”, sustentam os autores.

Por sua vez, o artigo *“Regulação e Integridade Pública: os desafios de governança das agências reguladoras brasileiras”*, dos autores Luan Caeté de Araújo e Saulo Nepomuceno Furtado de Araújo, apresenta uma análise conceitual e empírica sobre a inter-relação entre regulação e integridade pública no contexto das agências reguladoras. Por sua própria natureza, essas instituições operam com instrumentos de controle, fiscalização e normatização, o que impõe reflexões importantes sobre os desafios de incorporar, de forma efetiva, os princípios mais amplos da integridade ao cotidiano institucional.

A análise conduzida pelos autores traz pontos de atenção na identificação de gargalos estruturais significativos — como falhas nos mecanismos de fiscalização, deficiências na definição e coordenação de competências, limitações à autonomia decisória e ausência de controles efetivos. Tais entraves comprometem não apenas a eficácia da regulação, mas também o avanço da integridade institucional no setor. Ainda assim, os autores destacam iniciativas promissoras, como as avaliações e consultorias promovidas pelo Programa QualiREG e as capacitações oferecidas pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), que se configuram como exemplos bem-sucedidos de esforços institucionais em prol da integridade. Essas experiências sugerem que a consolidação de uma agenda de integridade pública, na prática, requer ações coletivas — muitas vezes articuladas com atores externos à administração direta do serviço público.

Em um sentido mais amplo, de compreender a integridade institucional como a capacidade da administração pública de responder, com legitimidade e efetividade, às necessidades sociais — especialmente em momentos de crise —, o artigo que fecha a edição é um estudo sobre os impactos da pandemia de COVID-19 no uso da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil. O trabalho dos autores Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, Ana Cláudia Farranha, Frederico Lustosa da Costa e Murilo Borsio Bataglia

oferece pistas relevantes. A análise de mais de 522 mil pedidos de acesso à informação revelou um aumento expressivo, sobretudo nos primeiros meses da pandemia, em solicitações relacionadas a serviços de saúde, programas de assistência social e fiscalização governamental. Além disso, o perfil dos solicitantes indicou uma ampliação do uso da LAI por grupos tradicionalmente menos representados, como pessoas com menor escolaridade ou ocupações não valorizadas institucionalmente.

Esses achados sugerem que, diante da emergência sanitária e social, a transparência pública assumiu um papel ainda mais essencial para o exercício de direitos, reforçando a dimensão da integridade como atributo que ultrapassa o controle formal e se manifesta na capacidade do Estado de atender, com equidade, à sua missão pública. Ao mesmo tempo, o estudo alerta para limitações estruturais no desenho dos instrumentos de transparência e na coleta de dados socioeconômicos, aspectos que, se aperfeiçoados, podem fortalecer a atuação estatal orientada à justiça social. Tal perspectiva reforça a necessidade de que instituições públicas adotem uma visão de integridade conectada às vulnerabilidades reais da sociedade e à promoção ativa de direitos, especialmente em contextos extremos como o vivido durante a pandemia.

CONCLUSÃO

Esperamos que este Dossiê Especial sobre integridade contribua para o diálogo acadêmico, inspire a administração pública e estimule reflexões sobre como promover a saúde institucional de maneira mais holística, considerando as especificidades de cada contexto. A integridade pública é um conceito em construção e, como tal, demanda maior atenção por parte da academia, da sociedade civil e do setor público, em especial para que não se reduza a uma iniciativa meramente propositiva de rebranding — substituindo o discurso de combate à corrupção ou de promoção de valores éticos por uma nova terminologia sem, no entanto, compreender plenamente os desafios práticos enfrentados pelos servidores, suas instituições e os cidadãos.

Integridade pública só se tornará um compromisso real das instituições quando estas deixarem de atuar exclusivamente sob a ótica restrita de controle e passarem a cultivar, de forma participativa, propósitos legítimos voltados ao interesse público. Isso vale não apenas para o Brasil, mas para qualquer país que deseje avançar rumo a uma maior confiança da sociedade nas instituições e a uma governança mais eficiente e transparente da máquina pública.

REFERÊNCIAS

- CGU. (2024). *Plano de Integridade e Combate à Corrupção: 2025-2027*. https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/cgu-lanca-plano-inedito-de-integridade-e-combate-a-corrupcao-com-ampla-participacao-social/Plano_Integridade_Combate_Corrupcao_20252027.pdf
- Heywood, P. M. and Rose, J. (2015). 'Curbing Corruption or Promoting Integrity? Probing the Hidden Conceptual Challenge'. In: Hardi, P., Heywood, P. M. and Torsello, D., eds., *Debates of Corruption and Integrity: Perspectives from Europe and the US*. Palgrave Macmillan. 102-19
- Heywood, P. M., (2012). 'Integrity management and the public service ethos in the UK: patchwork quilt or threadbare blanket?' *International Review of Administrative Sciences*. 78(3), 474-493
- Heywood, P.M. e Kirby, N. (2020). 'Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal'. *Etica Pubblica. Studi su Legalità e Partecipazione*. 11-31
- Kirby, N. (2021) 'An "Institution-First" Conception of Public Integrity'. *British Journal of Political Science*, 51(4), pp. 1620–1635. doi:10.1017/S000712342000006X.
- Kirby, Nikolas (2022). 'Institutional Integrity: Its Meaning and Value'. *Ethical Theory and Moral Practice* 25 (5):809-834.
- Rich, J.A.J. (2023). 'Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability: How Public Servants Build Shadow State Capacity'. *American Political Science Review*, 117(3), pp. 835–850. doi:10.1017/S0003055422000892
- Williams, M.J. e McAra, S. (2025). 'Blackout of the Pens': Anti-corruption Oversight and Operational Efficiency in Brazil'. *Teaching note Reference no. 425-0029-8*. Blavatnik School of Government, University of Oxford. <https://www.thecasecentre.org/products/view?id=205684>

Editores especiais:**Fernanda Odilla**fernanda.odilla@unibo.itORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2229-986X>

Universidade de Bologna, Itália

Fernanda Odilla é doutora em Ciências Sociais e Políticas Públicas e mestre em Criminologia e Justiça Criminal pelo King's College London, no Reino Unido, com especialização em Criminalidade e Segurança Pública pela UFMG e bacharel em Jornalismo pela PUC Minas.

Anna Petherickanna.petherick@bsg.ox.ac.uk

Universidade de Oxford, Reino Unido

Anna Petherick é doutora em Política pela Universidade de Oxford, no Reino Unido, e professora associada de Políticas Públicas na Blavatnik School of Governance, da mesma Universidade. Atualmente, Anna também atua como diretora do Lemann Foundation Programme for the Public Sector.

Pepe Toninptonin@gmail.com

Universidade de Sussex, Reino Unido

Pepe Tonin é auditor federal de finanças e controle e doutorando no Centro para estudos da corrupção da Universidade de Sussex, no Reino Unido. Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP) e mestrado em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford, no Reino Unido.

Entrevista • Integridade Pública como Missão Coletiva e Dever Individual: Reflexões de Nikolas Kirby

Nikolas Kirby

Quais são os principais elementos para a integridade pública? E por que isso parece ser tão difícil de implementar?

Meu pensamento sobre integridade pública evoluiu. Quando escrevi pela primeira vez sobre o assunto, minha opinião era de que poderíamos, de fato, definir muito do que significa para um funcionário público agir com integridade, observando o que significa para sua instituição como um todo agir com integridade. Afinal, um funcionário público não está agindo em seu próprio nome quando está no governo, mas como membro dessa instituição, uma equipe. Portanto, assim como um “bom” jogador de futebol é definido, em grande parte, pela forma como ele contribui para formar uma “boa” equipe - bem-sucedida -, o mesmo ocorre com os funcionários públicos. Eles devem ser conceituados como jogadores de equipe em um nível ético. Portanto, a verdadeira questão para mim era: o que significa para uma instituição pública ter integridade? Minha resposta foi que ela precisava ter uma disposição robusta para perseguir seu objetivo de forma eficiente dentro das restrições da legitimidade, de acordo com seus compromissos. Um funcionário público, portanto, age com integridade quando desempenha seu papel em uma instituição que atinge esse objetivo geral.

Mas, com o tempo, passei a achar que esse relato “institucional” de integridade é inadequado. Isso se deve ao fato de que, em última análise, ela define a integridade pública com base no propósito de uma instituição, que, por sua vez, deve ser definido pelos indivíduos dentro dessa instituição à medida que operam nela. Isso porque, não importa o quanto a constituição, a legislatura ou a liderança possam ditar um determinado propósito (ou propósitos) para uma determinada instituição, essa definição sempre será, em algum aspecto, vaga, subdeterminada, impraticável ou de alguma outra forma inadequada e precisará ser interpretada por aqueles que implementam esses mesmos propósitos - ou seja, os funcionários públicos. Então, como esses funcionários públicos devem procurar definir e entender o propósito de sua instituição?

Minha opinião atual é que a integridade pública combina o modelo institucional que defendi no passado com o que os juristas chamam de “modelo fiduciário” de cargo. Na verdade, embora os funcionários públicos íntegros ainda sejam membros da equipe da maneira originalmente descrita, quando tiverem poder discricionário residual, eles devem, com o devido cuidado, buscar o interesse público da melhor maneira possível.

Por que a narrativa da integridade não foi tão amplamente adotada quanto a narrativa anticorrupção?

Há uma certa ironia aqui. Por um lado, acho que a palavra “integridade” é amplamente usada no discurso de governança - no nome de instituições, no tópico de conferências, nas descrições de cargos e assim por diante. Por outro lado, quando você pergunta o que as pessoas querem dizer com “integridade” nesses contextos, pelo menos funcionalmente, elas tendem a querer dizer “anticorrupção”. Por que isso acontece? “Integridade” é um ideal atraente, positivo e ambicioso. Em comparação, “anticorrupção” parece um padrão baixo. Portanto, o primeiro é melhor para o marketing do que o segundo. Mas, na prática, definir integridade é difícil e, na minha experiência como um “especialista” nominal, quase ninguém gosta que lhe digam o que “integridade” realmente significa para eles, além de repetir sinônimos banais como ser “ético”, “fazer a coisa certa” etc. No entanto, perversamente, isso também significa que as pessoas, ao mesmo tempo, veem a “integridade” como uma ideia vaga demais para ser de fato um princípio organizacional. Assim, acabamos voltando para a abordagem de regras e padrões mínimos, fundamentada em princípios anticorrupção.

Qual é o papel da inovação em políticas públicas na construção da integridade institucional?

Acredito que a disposição de buscar a inovação adequada não é apenas uma prioridade instrumental, mas também uma necessidade conceitual da integridade institucional. A integridade pública exige que os funcionários públicos estejam sempre buscando maneiras novas e melhores de melhorar a integridade de sua instituição como um todo. De fato, é vital que as instituições se tornem organizações de aprendizagem eficazes, capazes de motivar e capitalizar as ideias de todos os seus membros, e não apenas do alto escalão.

Como a promoção da diversidade racial, de gênero e de outras formas de diversidade no setor público fortalece a integridade institucional?

Pesquisas demonstram que a diversidade em muitas dimensões é um ponto forte em qualquer instituição. É importante ressaltar que ela pode abalar o

tipo de pensamento de grupo e as normas egoístas que caracterizam uma instituição estagnada. Dito isso, tanto por razões substantivas de princípio quanto por percepções públicas de competência, é vital que as instituições combinem a diversidade com processos orientados pelo mérito. Isso não significa articular um compromisso entre dois valores, mas um desafio para garantir que eles sejam consistentes.

O que deveria ser uma agenda para estudos sobre integridade? O que ainda está faltando?

Embora o final do século XX tenha sido caracterizado por muita “exportação” da agenda da boa governança para países em desenvolvimento, a meu ver, uma coisa que precisamos fazer nesta fase do século XXI é pensar muito sobre a boa governança nas chamadas jurisdições “maduras” desenvolvidas, incluindo os Estados Unidos e o Reino Unido. Precisamos ter uma concepção mais ampla de democracia, que considere essas instituições não majoritárias como vitais para a saúde contínua de nossos sistemas de governança, mesmo que elas controlem as prerrogativas das autoridades eleitas - “populistas” ou não. Também acho que agora estamos aprendendo o quanto os sistemas de governança bem-sucedidos no século passado pressupunham um certo tipo de cenário de mídia propício e que precisamos pensar mais amplamente sobre os tipos de regulamentação de mídia (e, em particular, de mídia social) necessários para garantir a integridade adequada das instituições públicas.

Nikolas Kirby é professor de Política e Relações Internacionais na Universidade de Glasgow, na Escócia, com especialização em Filosofia Política. Também atua como membro do Centro de Políticas Públicas da mesma instituição.

Entrevista concedida por Nikolas Kirby, em Glasgow, em 19 de maio de 2025.

Tradução: Pepe Tonin.

Integridade e ética: problematizando os conceitos no contexto da administração pública federal brasileira¹

Integrity and ethics: problematizing the concepts in the context of brazilian federal public administration

Integridad y ética: problematizando los conceptos en el contexto de la administración pública federal brasileña

Sandro Trescastro Bergue

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.741>

Resumo: Examina-se o conceito de integridade como valor e sistema organizacional na administração pública brasileira. De início apresentava-se como *valor*, ou virtude, a inspirar a conduta dos agentes públicos; sendo que a partir de 2007 surgem os sistemas de integridade com feições de arranjos organizacionais, mas coexistindo com a integridade declarada como elemento *valorativo*. Advoga-se aqui a complementaridade e integração de ambos. Verifica-se, ainda, que o conceito de ética – *sistema de gestão da ética* – está contido no *sistema de integridade pública*, contrastando com a maior amplitude da ética em relação à integridade. Destaca-se a importância da integridade como valor para subsidiar a tomada de decisão e a ação dos agentes públicos nos espaços de discricionariedade. Propõe-se que a assimilação efetiva dos conceitos de integridade e de ética possa ocorrer a partir de investimentos em ações de educação.

Palavras-Chave: administração pública, integridade, ética, conduta, valores.

Abstract: The concept of integrity as both a value and organizational system in Brazilian public administration is examined. In its initial phase, it was presented as a value, or virtue, to inspire the conduct of public agents. From 2007 onwards, integrity systems emerged with features of organizational arrangements, but coexisting with integrity declared as a value element. This paper suggests the complementarity and integration of these two perspectives. It is also noted that the concept of ethics – an ethics management system – is contained in the public integrity system, contrasting with the greater scope of ethics in relation to integrity. The importance of integrity as a guiding value for public agents' decision-making and action in discretionary contexts is emphasized. It is proposed that the effective assimilation of the concepts of integrity and ethics can occur through investments in educational actions.

Key-Words: public administration, integrity, ethics, conduct, values.

1. Artigo submetido em 28/03/2024 e aceito em 14/05/2025.

Resumo: Se examina el concepto de integridad como valor y sistema organizativo en la administración pública brasileña. Inicialmente, se presentó como un valor o una virtud, para inspirar la conducta de los agentes públicos. A partir de 2007, aparecieron sistemas de integridad con características de arreglos organizacionales, pero coexistiendo con la integridad declarada como un elemento de valor. Aquí se sugiere la complementariedad e integración de ambos. También se puede observar que el concepto de ética – sistema de gestión de la ética – está contenido en el sistema de integridad pública, contrastando con la mayor amplitud de la ética en relación con la integridad. Se resalta la importancia de la integridad como valor para apoyar la toma de decisiones y el accionar de los agentes públicos en espacios discrecionales. Se propone que la asimilación efectiva de los conceptos de integridad y ética pueda ocurrir a través de inversiones en acciones educativas.

Palavras-Chave: administracion pública, integridad, Etica, conducta, valores.

INTRODUÇÃO

Este artigo explora crítico-reflexivamente o conceito de integridade (Amâncio, Faria & Biscaia, 2024; Oliveira-Junior, Rodrigues, Midlej e Silva & Bergue, 2024; Caldeira & Dufloth, 2021; Steden, 2020; Castro & Nunes, 2019; Huberts, 2018) e sua relação com a ética no contexto da administração pública brasileira (APB) (Cochrane, 2020; Menzel, 2015; Kolthoff, Macaulay & Anechiarico, 2013; Kolthoff, Cox III & Johnson, 2009). Faz isso reconhecendo tanto a amplitude do tema (Paiva & Vieira, 2024; Vieira, 2023; Martins Costa, Almeida, Ferreira & Rodrigues da Costa, 2022; Vieira & Barreto, 2021; Graça & Sauerbronn, 2020; Boyd-Swan & Molina, 2019), quanto os limites da aplicação do conceito (Munn, 2023; Bankins & Formosa, 2023; Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2020; Mittelstadt, 2019; Blijswijk, Breukelen, Franklin, Raadschelders & Slump, 2004), destacando-se o recorte dos referenciais normativos do Poder Executivo Federal. Por um exame crítico-reflexivo entende-se não somente aquele que questiona o tema (Heywood & Kirby, 2020), mas que adentra os pressupostos de enraizamento dos conceitos (Kirby, 2022; Bergue, 2022).

A propósito da busca pela integridade, no discurso *Apologia de Sócrates*, de Platão (2017, p. 47), tem-se que “a vida, se não for examinada, não merece ser vivida”, de onde se pode extrair que é inerente ao ser racional a capacidade de submeter a escrutínio o próprio pensamento. Conforme Taylor (2023, p. 143), nesta condição de valor humano fundamental, a investigação crítico-reflexiva de substância ética constitui “ponto essencial para a integridade, a saber, a disposição de repensar as próprias premissas e assim rejeitar a permanente tendência ao dogmatismo complacente.” Entre os consectários disso, tem-se que a

integridade, entendida como ação consistente com o contexto, é função, também, de um processo de autoexame.

O entrelaçamento envolvendo *integridade* e *ética* (Steden, 2020; Kolthoff; Macaulay & Anechiarico, 2013) tem encontrado espaço na APB (em especial a federal, como *valor* e como *sistema organizacional*) já na primeira metade dos anos 1990 (Brasil, 1994; 2000; Sandu, 2016), mas alcança contornos mais elaborados a partir de 2007 com a implementação do *Sistema de Gestão da Ética* (Brasil, 2007), a *Política de Governança* (Brasil, 2017) e o *Sistema de Integridade Pública* (Brasil, 2023; 2021; OCDE, 2021), todos no Poder Executivo Federal; além da Lei que institui o regime Jurídico das Estatais (Brasil, 2016). Assinala-se, ainda, a integração conceitual estabelecida pela IN SGP-ENAP/MGI nº 11/2024, que entre outras competências transversais estabelece aquela denominada “*Ética e Integridade Pública*”, cuja descrição é “*Capacidade de agir de forma refletida e consciente, nas relações profissionais e interpessoais, considerando princípios e valores que priorizem o interesse público*” (MGI, 2024).

Justifica-se este esforço ensaístico: a) o processo em curso e relativamente recente de apropriação dos conceitos de *integridade* e de *ética* na APB; b) a relevância do tema e seu potencial impacto transformador; c) a complexidade e a densidade destes conceitos e suas múltiplas vertentes teóricas e disciplinares, mormente o pouco explorado campo da filosofia, em particular o da ética; d) a sensível concentração das iniciativas na administração pública federal; e e) o potencial formalístico e cerimonial (Meyer & Rowan, 1977) decorrente de um processo de apropriação pouco subsistente do conceito, ou um esforço essencialmente retórico nos termos referidos

por Heywood e Kirby (2020). Busca-se, ao final, disponibilizar um tratamento teórico que possa contribuir com as discussões em torno do tema, inclusive com vistas à ampliação do escopo de assimilação do conceito também para as esferas estadual e municipal de governo (De Bona, 2022; Anechiarico, 2010).

Diante disso, a questão que move o estudo é: que contornos tem assumido o conceito de *integridade* no Brasil? Como um *sistema de procedimentos* (instrumental) para enfrentamento de desvios de conduta, ou como *valor* (substantivo) a informar a ação do agente público?

Perceba-se que a conexão entre essas distintas percepções é dada pela *ética*, que, vertendo da filosofia, para além do arranjo de princípios e valores a informar a conduta dos agentes públicos, constitui o exame crítico-reflexivo de extensão radical incidente sobre conceitos e valores envolvidos no processo de tomada de decisão visando a subsidiar juízos justificados (Bergue, 2022; 2025).

Parte-se, portanto, da identificação de duas perspectivas para o senso de integridade: a *organizacional* – estrutura de normas e processos da qual a ética é parte –; e a *valorativa* – integridade como um valor ético a sustentar a tomada de decisão e a ação examinada e justificada do agente público nas suas diferentes esferas de atuação. Assim, a ética está contida no conceito de integridade (Brasil, 2023)? Ou a integridade é um dos valores éticos desejados para a boa e íntegra administração pública (Hooft, 2013)? Advoga-se aqui que são perspectivas complementares, constituindo-se em referenciais híbridos e integradores.

Desse modo, enquanto *sistema de instrumentos* destinado a evitar a corrupção e outras formas de desvio, a *integridade* tem, na conformação dada pela APB, como um de seus elementos o *sistema de gestão da ética* (Brasil, 2023; 2021; 2017); e este prevê a instituição de *códigos de conduta* que encerram, entre outros, a prescrição de *valores éticos* além de estabelecer ritos processuais de tratamento disciplinar (Brasil, 2007). Note-se que as feições disciplinares atribuídas a esses instrumentos do Sistema de Integridade assentam-se em um senso de coercitividade, de fundo sancionador e punitivo para os casos de desvios de conduta, conforme alude Bergue (2022).

Outra expressão da integridade é a de um *valor em si*, como a “*integridade de caráter*” (Sandu, 2016; Hooft, 2013; Brasil, 1994), por exemplo, ou princípio, especialmente relacionado à liderança (Burhan, Kahn & Malik, 2023; Brasil, 2017), elaborado à luz de um marco teórico que se sustenta na vertente da ética das virtudes, de inspiração aristotélica (Steden, 2020). Tem-se, assim, neste esforço investigativo que toma como referência também os marcos normativos da integridade e da ética no Poder Executivo Federal brasileiro, um exame que considera as dimensões *formal e instrumental* (normas e demais instrumentos de processamento) e *substantiva* (sistema de valores afetos às pessoas) do conceito.

Assim, o tratamento do tema requer que se investiguem os significados assumidos pela *ética* e pela *integridade* na APB, e como se relacionam. A integridade enquanto um *sistema organizacional* contém a integridade como *valor*? Constitui premissa de investigação que a *integridade* é conceito amplamente referenciado, mas que ainda admite maior esforço de elaboração em busca de um entendimento compartilhado, para o quê este texto pretende contribuir. Melhor delinear a interação entre estes conceitos é condição para avançar em políticas de formação com vistas à sua mais efetiva assimilação não somente aos sistemas de gestão, mas à prática dos agentes.

Segue-se a esta introdução uma seção que contextualiza a integridade na administração pública federal brasileira. A terceira seção propõe uma problematização do conceito de integridade. Sobrevêm considerações finais que sintetizam os elementos expostos, indicam as limitações do estudo e sinalizam potenciais oportunidades de ampliação de escopo e aprofundamento do tema para futuras investigações.

1. Integridade e ética no contexto da administração pública brasileira

Kolthoff et al (2009) afirmam que:

O termo *ética pública* refere-se ao conjunto de valores e normas, de padrões ou princípios que formam a base da integridade. Em geral, a ética é um conjunto de princípios frequentemente definidos como um código de conduta: ou seja, uma estrutura para ações (Lawton 1998, 16). Considerando que a natureza moral desses princípios se refere ao que é julgado certo, justo ou bom (conduta), *integridade ou comportamento ético significa muito mais do*

que não ser corrupto ou fraudulento. Em vez disso, a integridade é uma qualidade ou característica do comportamento individual ou organizacional que denota a qualidade de agir de acordo com os valores morais, padrões, e regras aceitas pelos membros da organização e pela sociedade. Assim, a integridade as violações podem ser definidas como violações desses valores e normas morais (Kolthoff; Cox III; Johnson, 2009, pp. 197-198). (Grifou-se).

Do excerto extrai-se uma possível proposição de identidade entre “*integridade*” e “*comportamento ético*”, e o destaque de transcenderem o escopo da fraude e da corrupção. A apropriação que a administração federal faz das orientações da OCDE, no entanto, é predominantemente direcionada para o enfrentamento da corrupção (Heywood & Kirby, 2020; Pliscoff Varas & Lagos Machuca, 2021). É meritório, mas o direcionamento dado pode não alcançar e explorar o potencial e a essência dos conceitos.

Também merece atenção a relação proposta por Kolthoff et al (2009) entre *ética* e *comportamento aderente a valores, princípios e padrões*. Alerta-se, neste particular, que a ação ética não se resume à estrita observância de padrões valorativos morais de conduta. Pelo contrário, agir eticamente requer um juízo situado, crítico e reflexivo, consoante as circunstâncias do contexto (Hooft, 2013).

Assim, envolto em certa fragilidade conceitual, a abordagem da ética no contexto da proposição de sistemas de garantia da integridade está fundamentalmente voltada para a *gestão da ética* no plano formal e não para uma *gestão ética* em seu significado substantivo no contexto da APB, como assinalam Lawton e Macaulay (2009). Ou seja, uma política de integridade deve ter como finalidade menos evitar desvios éticos, e mais promover atitudes éticas (que contém, entre outros o valor da integridade), assim entendidas como aquelas que conferem coesão à boa administração, transcendendo-a em amplitude e tendo como uma de suas repercussões a integridade dos sistemas.

A ética é, assim, um dos sustentáculos da integridade, sem que esta última a encapsule e contenha; mas a transpasse. Ou seja, atitudes éticas, resultantes de exames e juízos éticos, são condição para a ação íntegra e a manutenção da integridade dos sistemas organizacionais e de gestão. Nesse contexto, a ética confere coesão à integridade dos

sistemas de suporte à *tomada de decisão e ação*.

O conceito de integridade aparece no ordenamento legal brasileiro pelo Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), em seu item XIV, alínea “c”, como “*integridade de caráter*” (Brasil, 1994), exsurgindo como *dimensão valorativa*, referenciando-se a uma plenitude de caráter (Hooft, 2013), como atributo do agente público conforme alude Kirby (2022). Também no Código de Conduta da Alta Administração Federal, a integridade está associada a um valor:

Art. 3. No exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à *integridade*, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral (Brasil, 2000).

A integridade surge com a política de governança instituída na administração direta e indireta do Poder Executivo Federal pelo Decreto nº 9.203/2017 (OCDE, 2021; Vieira & Barreto, 2021). Nesse ato, figurou como um dos *princípios de governança pública* previstos no art. 3º, inciso II, além de atributo associado à liderança no art. 5º, inciso I, alínea “a” (Brasil, 2017; Burhan, Kahn & Malik, 2023). Também constou como previsão na forma de programa: “Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade”, visando ao enfrentamento de atos de corrupção e fraude (Brasil, 2017).

Estes programas alcançaram detalhamento no Decreto nº 10.756/2021, que instituiu o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal e define *programas de integridade* em seu art. 2º, inciso I, como “conjunto estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta,” (Brasil, 2021). Neste caso, os contornos atribuídos à integridade contém em si a finalidade de enfrentar “*desvios éticos e de conduta*”. Estabeleceu também no inciso IV do mesmo dispositivo como “*funções de integridade*” as “*constantes dos sistemas de coregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética e transparência*” (Brasil, 2021). Em 2023 é editado o Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, que revogando o precedente, instituiu o Sistema de Integri-

dade, Transparência e Acesso à Informação – SITAI, definindo, entre outros conceitos, os de programa, plano e funções de integridade (Brasil, 2023).

A norma atribui um caráter sistêmico à integridade, operacionalizada na forma de *programa*. Neste caso, a *integridade* é um conceito mais amplo, que tem a *gestão da ética* como componente, associado aos demais – de controle interno, transparência, ouvidoria e correição. Deste percurso de transformação da regulamentação da integridade e da ética no Poder Executivo Federal brasileiro, percebe-se um processo vivo de aprendizagem, adaptação e aperfeiçoamento do sistema em amplitude e conceitos.

O senso de integridade alcança, neste caso, contornos de *estrutura* (sistema) ou *processo* (programa) e, assim, se alinha ao conteúdo subjacente à noção de *gestão da ética* – “*ethics management*” – a que se referem Lawton e Macaulay (2009), consistente com o significado contido no Manual de Integridade da OCDE (OCDE, 2022) e na conformação do Sistema de Gestão da Ética a que alude o Decreto nº 6.029/2007 (Brasil, 2007). Nesses termos, o senso de *integridade* contém o de *gestão da ética*. E este, por sua vez, tende a circunscrever a ética a uma expressão instrumental e formal, mormente enfatizando a prescrição de princípios e valores, codificando condutas e estabelecendo estruturas e processos de natureza semelhante à do tratamento administrativo disciplinar convencional, de contornos sancionadores.

Assim, as normativas anteriores a 2007 acentuam a *integridade* como *valor* (Brasil, 2000; 1994). A partir disso, a *integridade* assume caráter mais instrumental e orientado para o acolhimento do que se denominou *gestão da ética* – a ética pensada como sistema de estruturas e normas codificadoras de condutas e prescritoras de valores e princípios. Prevê-se, portanto, a assunção da forma de sistemas ou programas – a integridade na perspectiva *organizacional*. Também no estatuto jurídico das empresas estatais – Lei Federal nº 13.303/2016 – o conceito de integridade emerge em sua acepção instrumental (Caldeira & Duflath, 2021), na forma de “*códigos de conduta e integridade*” (art. 9º, §1º, incisos II, III, V e VI), e no art. 32, inciso V, referindo-se a “*política de integridade nas transações com partes interessadas*.” (Brasil, 2016).

O exame dos excertos normativos revela que os conceitos de integridade e de ética estão intrinsecamente relacionados. Mas a ética, neste caso, mais concentrada na perspectiva de *gestão da ética*. Implica dizer, em sua expressão mais instrumental, predominantemente circunscrita à operacionalização de códigos de conduta que combinam a enunciação de valores norteadores da ação do agente e subsequentes percursos de processamento disciplinar (Lawton & Macaulay, 2009). Tem-se, pois, que, nesses moldes, o senso de ética inserto no contexto dos sistemas de integridade não alcança a sua plena potência, o que Lawton e Macaulay (2009) denominaram de *gestão ética* – *ethical management*.

Assinalam-se nessa linha os limites desta perspectiva de assimilação da ética já referidos por Bergue (2022) e por Meyer-Sahling e Mikkelsen (2020), ressaltando-se que entre os desafios para o avanço da apropriação da ética na administração pública parece estar justamente sua assunção como conjunto de princípios a serem observados por ocasião das ações e decisões. Segundo este entendimento, a ética tende a reduzir-se a uma expressão restrita da moralidade codificada, que não raramente convive com os valores culturais tradicionais tal como afirma Radhika (2012) em relação ao caso da administração pública portuguesa. Eis a perspectiva retórica a que aludem Heywood e Kirby (2020).

2. Problematicando o conceito de integridade no contexto brasileiro

Reconhecida a conexão instrumentalizada dos conceitos de integridade e ética, avança-se para uma tentativa de definição dos contornos conceituais dessa interação (Steden, 2020; Huberts, 2018). Na relação conceitual *ética* – *integridade*, qual é o conceito mais abrangente? Tal como se mostram, os conceitos não se circunscrevem um em relação ao outro com precisão, apresentando fronteiras de significado fluidas, de modo que distintas e, por vezes, contrastantes definições evidenciam ora lacunas, ora sobreposições.

Para Hooft (2013), *integridade* tem a mesma raiz latina de *integração*, remetendo à unidade e inteireza, associando-se aos elementos de coerência, autenticidade, sinceridade, honestidade, veracidade e responsabilidade. Também para o referido autor, além da dimensão individual, a integridade tem uma expressão social: “*A integridade é a virtude na qual*

as expectativas da própria pessoa acerca de si mesma e as expectativas do público em relação a ela caminham juntas.” (Hooft, 2013, p. 236). Aqui o senso de interesse público se projeta na sociedade, não se limitando ao juízo individual do agente. Desse modo, a ação íntegra é aquela que compatibiliza os juízos individuais acerca do que seja o certo em relação ao interesse coletivo – considerando as expectativas do público. Não se circunscreve, portanto, às interpretações formais internas à burocracia.

Assim, o sentido de *integridade* pode ser tomado sob a perspectiva instrumental, ou seja, encerrando o significado de *inteireza*, mas não deve ser reduzido a conformidade (*compliance*). Implica dizer que busca garantir a *plenitude* de funcionamento do arranjo organizacional em suas expressões organizacional e de tomada de decisão e ação subsequentes, em todas as órbitas de trabalho do agente. E esse funcionamento regular decorre da tomada de decisão e de ações fundamentadas em *valores* que conformam *padrões esperados de comportamento*.

A *integridade* em sua expressão *organizacional* corresponde, assim, ao arranjo de normas, estruturas e processos reguladores da consistência, da plenitude e integralidade de um ato administrativo e das ações que o precedem e conformam. Neste caso uma das condições para que o agente público aja de forma consistente com os padrões socialmente estabelecidos e esperados é a existência de códigos de conduta (o que define ação conforme uma *moralidade* estabelecida e não necessariamente *ética*). Estes sistemas de normas são *externos* ao sujeito, influenciando a sua ação de modo também coercitivo, uma vez que atrelado a processamentos disciplinares potencialmente relacionados a sanções.

Outra dimensão justificadora da ação é *interna* ao sujeito. Neste caso operam os valores, que apesar de inscritos em normas de conduta, têm seu impulso originado em um esforço do agente direcionado por um juízo ético. É nesse lugar e momento que o entendimento entre a ação e o interesse público é edificado.

A integridade tem, portanto, uma *dimensão formal* e uma *dimensão substantiva*. O seu aspecto *formal*, ou *organizacional*, se refere ao conjunto de elementos que conforma os “*sistemas de integridade*”, insertos nos quais estão os “*sistemas de gestão da ética*”. Trata-se de uma expressão ins-

trumental da integridade. A dimensão substantiva do conceito, por sua vez, diz respeito à integridade tomada como um dos *valores a informar os juízos éticos* que se produz com a finalidade de sustentar as decisões e ações dos agentes, particularmente no contexto do trabalho.

Nessa linha, em seu significado valorativo, Kolthoff, Cox e Johnson (2009) referem que

integridade é aqui definida como agir de acordo com os valores morais, padrões, normas e regras relevantes, o que significa que a pesquisa se concentrará em manifestações de comportamento, em vez de intenções ou valores subjacentes (Kolthoff, Cox III & Johnson, 2009, pp. 198).

É preciso reafirmar, contudo, que o senso de integridade enquanto valor não esgota a ação ética, que implica o cotejo de valores por vezes concorrentes entre si em relação às circunstâncias que conformam o caso concreto (juízo situado) e não se alinha à observância acrítica a aspectos morais inscritos em prescrições formais de conduta (insuficientes para capturar a complexidade do mundo real).

Segundo definido no Manual de Integridade da OCDE,

O objetivo de qualquer estratégia de integridade deve ser aumentar a integridade no setor público e não simplesmente coibir má conduta e corrupção. [...] Embora esses esforços forneçam a necessária estrutura facilitadora, **uma estratégia de integridade também baseada em valores ajuda a criar um ambiente que apoia o comportamento ético positivo.** (OCDE, 2022, p. 58). (Grifou-se).

Desbordando o truísmo inserto na afirmação de que “*O objetivo de qualquer estratégia de integridade*” é “*aumentar a integridade*”, assinala-se o objetivo indicado que confere ao senso de *integridade* uma finalidade mais ampla que a *repressão à corrupção*, orientando-se para o estímulo a um *comportamento ético positivo*. O que seria um “*comportamento ético positivo*”? Uma leitura possível do excerto é a de que as ações de *controle de conformidade*, de escopo mais restrito, apesar de facilitadoras, são insuficientes; logo, *integridade* assume um significado mais amplo. Três dimensões se destacam: *ética e conduta*; *integridade*; e *conformidade*. Tendo

em vista o significado mais restrito e sedimentado de *conformidade*, segue-se um exame mais rigoroso dos conceitos de *ética e conduta* e de *integridade*, e sua relação.

Conforme as definições do arranjo normativo vigente, o conceito de *ética* está contido no de *integridade*; ou dito de outra forma, a *gestão da ética* é uma função, ou parte integrante do *sistema de integridade* (Brasil, 2023). Mas do ponto de vista conceitual examinado a partir do campo originário destes conceitos – a filosofia –, como se constitui essa relação? Ora, pretendendo-se examinar o conceito de integridade em relação ao de ética no contexto da APB é preciso investigar substantivamente o que significa integridade como *valor*, como *princípio de conduta*, ou de modo mais alinhado com o conceito de ética, como uma *virtude* a sinalizar e justificar de forma circunstanciada o percurso de ação do agente público.

Assim, remete-se o conceito de integridade a um exame que alcance suas raízes em termos de elementos constituintes – pressupostos e outros valores entrelaçados – a fim de submetê-los a um questionamento de pertinência e justificação. Esse olhar crítico e reflexivo em profundidade tem a finalidade de depurar o entendimento sobre o conceito, esclarecer sua conformação e encaminhar contribuições para uma definição que facilite sua melhor apropriação na APB, superando-se os limites apontados por Heywood e Kirby (2020).

Segundo definição dada pela OCDE em seu Manual de Integridade, esta refere-se

ao “alinhamento consistente e à adesão a valores, princípios e normas éticas compartilhadas para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OECD, 2017[1]). Em outras palavras, envolve fazer as coisas certas, pelas razões certas e da maneira certa (Heywood *et al.*, 2017[2]). No entanto, entender o que se assume por “certo” requer padrões claros. Os altos padrões estabelecidos na estrutura legal esclarecem quais comportamentos são esperados dos agentes públicos e fornecem uma estrutura para que os governos possibilitem o comportamento ético. (OCDE, 2022, p. 64).

Assume-se que *saber* o que seja o certo difere sensivelmente de *fazer* o certo, pois que, segundo lembra Ferraz (2014) da lição de Immanuel Kant, o

sujeito não é um ser racional senão um ser *capaz de racionalidade*. Sendo o agente dotado desta capacidade de razão, pode agir como um “*animal racional*” (Ferraz, 2014, p.176). Desse modo, não basta a existência da norma e de seus correspondentes recursos sancionadores (um sistema de gestão da ética), mas também outro fator essencial, e que o precede, a saber, um arranjo valorativo intrínseco ao sujeito e conformador de uma ideologia ética. Este último, sabe-se, resultante de um processo formativo consistente com a transformação cultural pretendida. Estão em disputa, portanto, o entendimento que valoriza também a *educação* ante outro que acredita na mudança pela *coerção* fundada no potencial sancionamento dos agentes. Assinale-se que a *educação* encerra conteúdo mais denso que a *orientação*, concentrando-se no exame e sopesamento de princípios e valores, e menos enfatizando seu conteúdo normativo-prescritivo. E é importante que se coloque em perspectiva e examine os fundamentos valorativos que sustentam estas duas linhas de entendimento, mormente cotejando resultados até aqui alcançados.

Integridade assume, então, naquela definição, o significado de *atitude*, de uma *forma de ação*, de um *modo de agir* consistente com parâmetros de conduta moral orientado pelo interesse público. Perceba-se um conteúdo *valorativo*: ser íntegro é aderir e praticar valores identificados como certos e justos.

A consecução desta conduta íntegra do agente público, por sua vez, é facilitada pela introdução de um conjunto de instrumentos – normas, códigos, estruturas, fluxos processuais e colegiados – que visam a garantir a observância desses valores, princípios e diretrizes de conduta. Tem-se, assim, a sinalização da necessidade de um *sistema de integridade* – expressão organizacional – que é não somente assentado em valores de conduta, mas transpassado por eles, entre os quais o próprio *valor ético de integridade* pode ser suscitado.

Assumida a dimensão substantiva da integridade e da ética – implica dizer, a prática da ação justificada e situada fundada em princípios e valores –, é de se notar que aquele senso de prescrição estrita encontra sensíveis limites, a exemplo do que, por analogia, denuncia Munn (2023) quando se refere à geração de princípios vagos e imprecisos decorrentes da profusão de publicações de códigos de conduta (Bankins & Formosa, 2023; Mittelstadt, 2019). Parece faltar, de fato, a capacidade de efetiva-

mente transcender a reprodução de princípios morais, para alcançar a competência de pensar crítico-reflexivamente conforme as circunstâncias de modo a elaborar a justa razão para sustentar as ações – essa, por sua vez, é uma expressão da *atitude ética* (MGI, 2024). Reitere-se, agir eticamente não corresponde a cumprir acriticamente padrões normativos estabelecidos (leis ou códigos de conduta), senão ser capaz de conscientemente examiná-los e realizar uma ação refletida e justificada. Assim, a eficácia limitada destas normatizações parece sugerir que a ética seja antes um problema de educação, no mínimo de formação dos agentes públicos (West, 2021; Pliscoff-Varas & Lagos-Machuca, 2021; Raadschelders & Chitiga, 2021; Cochrane, 2020).

À luz da ética da virtude, o agir íntegro reflete uma disposição de caráter do sujeito que está associada a uma conduta de plenitude em relação ao que seja o certo a fazer. Integridade está, assim, relacionada à ação consciente (criticamente refletido) em relação aos demais elementos do arranjo valorativo coletivamente constituído e compartilhado.

Sendo uma virtude, resulta de um exame que a posiciona na condição de mediedade entre dois extremos viciosos: um dado pela leitura acrítica da lei (insensível às contingências do contexto); de outro a plena inobservância da ordem formal que rege a administração pública. Tome-se a finalidade das normas e suas implicações, que não se justificam em si, senão na consecução do interesse público. A coerência e a correção do ato – observância do todo em termos de padrões, princípios e valores – seriam, portanto, elementos constitutivos do conceito de *integridade*; e esta, uma *virtude*, ou seja, um ingrediente a temperar, juntamente com as circunstâncias do caso concreto, o juízo e a subsequente ação eticamente justificada.

Ao não definir integridade, as normativas brasileiras apoiam-se no conceito da OCDE, conforme se depreende da definição de “*programa de integridade*” a que alude o Decreto nº 11.529/2023, atual instituidor do *Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal* (Brasil, 2023) e de onde se extrai a noção de estrutura de medidas tendentes ao enfrentamento, pela via da “*prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta*;” (Brasil, 2023, art. 3º, I).

É preciso reconhecer, contudo, que aqui se trata de objeto cultural contextualizado, produzido alhures sob a influência de um ambiente social, econômico e político específico, com formações históricas e valorativas (inclusive de interesses) particulares, em geral estranhos à peculiar realidade brasileira. Ainda, apesar dos referenciais serem ilustrados com exemplos de diferentes nações, deve-se estar consciente do enraizamento cultural do conceito, impondo-se o devido processo de transposição conceitual significativa.

Ainda, é preciso atentar para que a leitura por vezes estreita do conceito de integridade, seja como um mantra, seja como modismo gerencial, no contexto dos correspondentes programas não se confunda com o que se associa aos excessos da estrita burocracia, limitando a inovação que se desenvolve nos espaços de discricionariedade (Bergue, 2025). É preciso cuidar para que não se esteja produzindo uma nova leitura dos valores e pressupostos burocrático-formais a partir de outros termos. Sugere-se, com isso, que se busque evitar a redução do significado ético de ser servidor público à ética burocrática convencional, formalista, insulada e orientada para si, por vezes, acentuadamente marcada pela deliberação e ação acríticas e irrefletidas.

Considerações finais

Não se pretendeu uma avaliação, tampouco juízo de funcionamento real e de efetividade dos programas ou estruturas de gestão da integridade, mas o convite a um exame de aspectos conceituais da integridade, explicitando as dimensões formal (organizacional) e substantiva (valorativa). Em resposta à questão inicial, percebe-se que o conceito de integridade, conforme se pode depreender da análise da sua trajetória de adoção no caso Poder Executivo Federal, em sua fase inicial apresentava-se como *valor*, *princípio* ou mesmo *virtude*, a inspirar a conduta dos agentes públicos. A partir de 2007 surgiram os sistemas de integridade, onde o conceito assume feições de arranjos *organizacionais*, mas coexistindo com a integridade proposta como elemento *valorativo*. O estudo explicita também que, tal como se apresenta nas aplicações de integridade e de ética estudadas, o conceito de ética, operacionalizado no *sistema de gestão da ética*, é percebido como contido no *sistema de integridade pública*, o que pode contrastar com a dimensão ampla e subs-

tantiva da ética em relação à integridade. Assim, a adoção dos conceitos de ética e de integridade na administração pública, não somente pelas suas conhecidas trajetórias, mas também pela densidade teórica que encerram, parece exigir um repensar das estratégias de assimilação. Não se advoga afastar os esforços já empreendidos, que representam um acúmulo de experiências e aprendizados, mas ampliar o escopo de atuação para a concepção de uma política de educação capaz de efetivamente transformar social, política e culturalmente as pessoas, além de habilitá-las à deliberação e à ação nos espaços de discricionariedade.

Entre as limitações deste estudo que podem também sinalizar oportunidades de ampliação de escopo de investigação estão justamente seu caráter ensaístico e a necessidade de realizar investigações empíricas. Ainda, dada a transversalidade dos fluxos de recursos a suportarem o financiamento e a consecução das políticas públicas entre os entes federados (alcançando, inclusive, a atuação dos órgãos de controle) também se impõe a articulação dos sistemas de integridade no plano das diferentes instâncias federativas de governo como uma exigência premente. Há que se refletir também sobre o processo de apropriação dos conceitos de integridade e de ética na APB.

Por fim, vale um esforço de investigação também em relação ao destacado papel atribuído às lideranças, perguntando-se: para além da sua expressão discursiva, o senso de liderança a que aludem as orientações da OCDE (OCDE, 2021) tem como elementos subjacentes a ideia de um agente de referência, que orienta a ação das pessoas, ou de um sujeito que inspira, ativa, educa e estimula a reflexão dos demais membros da sua equipe em relação às condutas consistentes com o interesse público? Examinar o conteúdo intrínseco ao conceito de liderança expresso nessas prescrições é igualmente relevante para a efetividade das políticas de integridade que se pretende sejam de fato assimiladas e transformem a administração e a sociedade.

REFERÊNCIAS

- Amâncio, D. L. P., Faria, E. R. & Biscaia, R. O. B. M (2024). Integridade pública: (de)limitações conceituais e caminhos para uma agenda robusta. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 29, e9232. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312>
- Anechiarico, F. (2010). Protecting integrity at the local level: the role of anticorruption and public management networks. *Crime Law Society Change*, v. 53, p. 79-95. DOI 10.1007/s10611-009-9216-y
- Bankins, S. & Formosa, P. The Ethical Implications of Artificial Intelligence (AI) For Meaningful Work. *Journal of Business Ethics*, 185, 725–740, 2023. <https://doi.org/10.1007/s10551-023-05339-7>
- Bergue, S. T. (2022). Ética, códigos de conduta e integridade na administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4. Doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13459
- Bergue, S. T. (2025). Ética e inércia decisória do agente público nos espaços de discricionariedade. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 24(1), 1-25. <http://doi.org/10.21529/RECADM.2025001>
- Blijswijk, J. A.M. van; Breukelen, R. C. J. van; Franklin, A. L.; Raadschelders, J. C. N. & Slump, P. (2004). Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration. *Public Administration Review*, v. 64, n. 6, 718-727.
- Boer, N. & Raaphorst, N. (2023). Automation and discretion: explaining the effect of automation on how street-level bureaucrats enforce. *Public Management Review*, 25(1), 42-62, <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1937684>
- Boyd-Swan, C. H. & Molina, A. D. (2019). Public service integrity and the quality of governance: examining the role of citizen-administrator value congruence. *Public Integrity*, v. 21, p. 229-247. DOI: 10.1080/10999922.2018.1453912
- Brasil. (2016). Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 1º jul.
- Brasil. (2023). Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. *Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4.
- Brasil. (2021). Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021. *Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2, 27 abr.

- Brasil (2017). Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 3, 23 nov.
- Brasil (2007). Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. *Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2, 2 fev.
- Brasil. (2000). Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000. *Código de Conduta da Alta Administração Federal*. Brasília, Aprovada em 21 ago.
- Brasil. (1994). Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. *Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 9296, 23 jun.
- Burhan, Q., Khan, M. A. & Malik, M. F. (2023). Ethical leadership: a dual path model for fostering ethical voice through relational identification, psychological safety, organizational identification and psychological ownership. *RAUSP Management Journal*, 58(4), 34'-362.
- Caldeira, M.; Dufloth, S. C. (2021). A lei das estatais e as diretrizes internacionais: convergências para o estado da arte em integridade, *compliance* e anticorrupção. *Cadernos EBAPE.BR*, 19, Edição Especial, 675-688. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200140>
- Castro, C.; Nunes, P. (2019). Government code of conduct: a way to prevent economic corruption or just a propaganda initiative? *International Journal of Science and Research*, 8(12), 1530-1535. DOI: 10.21275/ART20203691
- Cochrane, C. (2020). Teaching integrity in the public sector: Evaluating and reporting anticorruption commissions' education function. *Teaching Public Administration*. 38(1), 78-94. DOI: 10.1177/0144739419851147
- De Bona, R. S. (2022). Evaluación de Políticas de Integridad Pública y Anticorrupción: Los Desafíos de una Iniciativa Nacional para Gobiernos Locales en Brasil. *Administración Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13513>
- Ferraz, C. A. (2014). *Elementos de ética*. Pelotas: NEPFIL OnLine, acesso: <http://nepfil.ufpel.edu.br>
- Graça, G. R.; Sauerbronn, F. F. (2020). Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul. *Revista do Serviço Público*, 71(2), 297-329. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3160>
- Heywood, P. M. & Kirby, N. (2020). Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal. *Etica Pubblica. Studi su Legalità e Partecipazione*, 1(2), 11-32.
- Hooft, S. V. (2013). *Ética da virtude*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: what it is and why it is important. *Public Integrity*, 20, 18-32. DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404.
- Kirby, N. (2022). Institutional Integrity: Its Meaning and Value. *Ethic Theory Moral Practice*. 25, 809-834. <https://doi.org/10.1007/s10677-022-10330-8>
- Kolthoff, E; Cox III, R. W.; Johnson, T. (2009). Measuring Integrity: A Dutch-American Comparative Project (pp. 197-211). In: COX, R. W. (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe.
- Kolthoff, E.; Macaulay, M.; Anechiarico, F. (2013). Introduction: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. *International Review of Administrative Sciences*, v. 0, n. 0, pp. 1-4. DOI: 10.1177/0020852313505800.
- Lawton, A.; Macaulay, M. (2009). Ethics management and ethical management. In: Cox, R. W. (Ed.). *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. New York: ME Sharpe.
- Martins Costa; Almeida; Ferreira & Rodrigues da Costa (2022). Programas de integridade na administração pública: um estudo bibliométrico. *Revista de Gestão e Secretariado*, 13(4), 2482-2498. <http://dx.doi.org/10.7769/gesec.v13i4.1484>
- Menzel, D. (2015). Research on ethics and integrity in public administration: moving forward, looking back. *Public Integrity*, 17, 343-370. DOI: 10.1080/10999922.2015.1060824.
- Meyer, J. W.; Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer-Sahling, J.-H.; Mikkelsen, K. S. (2020). Codes of Ethics, Disciplinary Codes, and the Effectiveness of Anti-Corruption Frameworks: Evidence from a Survey of Civil Servants in Poland. *Review of Public Personnel Administration*, 42(1), 142-164. <https://doi.org/10.1177/0734371X20949420>
- MGI (2024). Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Instrução Normativa SGP-ENAP/ MGI nº 11, de 27 de março de 2024. Altera as Competências Transversais de um Setor Público de Alto Desempenho, do Anexo I da Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021. *Diário Oficial da União*. Publicado em 03/04/2024, Edição 64, Seção 1, p. 34. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-enap/mgi-n-11-de-27-de-marco-de-2024-551510544>
- Mittelstadt, B. (2019). Principles alone cannot guarantee ethical AI. *Nature Machine Intelligence*, 1, 501-507. <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0114-4>

- Munn, L. (2023). The uselessness of AI ethics. *AI Ethics*, 3, 869–877. <https://doi.org/10.1007/s43681-022-00209-w>
- OCDE. (2022). Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt>.
- OCDE. (2021). Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: *Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal*. OECD Publishing, Paris, 2021. <https://doi.org/10.1787/5414ae92-pt>.
- Oliveira-Junior, T. M.; Rodrigues, K. F.; Midlej e Silva, S. A. & Bergue, S. T. (2024). Integridade, ética e combate à corrupção no campo da administração pública brasileira: desafios conceituais e horizontes possíveis. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 29, e9232. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312>
- Paiva, R. M. M. & Vieira, J. B. (2024). Maturity model for evaluating integrity management in public procurement. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 29, e9232. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.92312>
- Platão. (2017). *Apologia de Sócrates*. São Paulo: Martin Claret.
- Pliscoff-Varas, C.; Lagos-Machuca, N. (2021). Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción. *Revista de Administración Pública*, 55(4), 950-968. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-761220200658>
- Pliscoff-Varas, C. & Lagos-Machuca, N. (2021). Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile. *Gestión Y Política Pública*, 30(3), 81-114. <https://doi.org/10.29265/gvpp.v30i3.961>
- Raadschelders, J. N.; Chitiga, M. M. (2021). Ethics education in the study of public administration: Anchoring to civility, civics, social justice, and understanding government in democracy. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 398-415. <https://doi.org/10.1080/15236803.2021.1954468>
- Radhika, D. (2012). Ethics in public administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*. 4(2) 23-31. DOI: 10.5897/JPAPR11.049
- Sandu, A. (2016). Integrity as Ethical Operational Value in Public Administration. *Revista Romaneasca pentru Educatie Multidimensionala*, 8(2), 57-67. <http://dx.doi.org/10.18662/rrem/2016.0802.05>
- Steden, R. (2020). Blind spots in public ethics and integrity research: what public administration scholars can learn from Aristotle. *Public Integrity*, 33(3), 236-244. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1714412>
- Taylor, C. C. W. (2023). *Sócrates: uma breve introdução*. Porto Alegre: L&PM.
- Vieira, J. B. (2023). How social accountability fosters public integrity: the role of public policy councils in curbing corruption. *Revista de Sociologia e Política*, 31, e017, DOI 10.1590/1678-98732331e017
- Vieira, J. B.; Barreto, R. T. de S. (2021). Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3), 442-463. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>
- West, J. P. (2021). Ethics education in public administration: an introduction to the symposium. *Journal of Public Affairs Education*, 27(4), 392-397. DOI: 10.1080/15236803.2021.1992329



Sandro Trescastro Bergue

sandro.bergue@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1878-8479>

Escola Superior de Gestão e Controle do TCE RS

<http://lattes.cnpq.br/9146194825773097>

Doutor e mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com especialização em Ensino de Filosofia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Graduado em Administração, em Economia e em Filosofia. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) desde 1994. Membro da Comissão Permanente de Ética e Disciplina do CRA-RS..

Implementação de programas de integridade na administração pública: uma revisão sistemática de literatura¹

Implementation of integrity programs in public administration: a systematic literature review

Implementación de programas de integridad en la administración pública: una revisión sistemática de la literatura

Thais Brunner, Fernando Cesar Lima de Souza, Renato Araujo Santos e Maria Julia Pantoja

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.746>

Resumo: A integridade na administração pública é uma temática que vem adquirindo crescente importância, tanto para garantir o cumprimento das normas e regulamentos quanto para prevenir e combater fraudes e atos de corrupção. Nesse sentido, os programas de integridade se revestem de natureza estratégica para o desenvolvimento de uma cultura baseada em transparência, ética e prestação de contas. No Brasil, a definição de programa de integridade na administração pública direta, fundacional e autárquica foi especificada no Decreto nº 11.529/2023, que estabeleceu parâmetros para a implementação e avaliação desses programas. No âmbito do Poder Executivo Federal, a Portaria CGU nº 1.827/2017, que revogou a Portaria CGU nº 784/2016, aprimorou o Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP) e reforçou a obrigatoriedade da implementação de controles internos de gestão (CGU, 2018). Diante desse contexto, o presente estudo realiza uma revisão sistemática de literatura (RSL) para analisar a produção científica com foco na implementação de programas de integridade na administração pública brasileira. O protocolo composto de cinco etapas, desenvolvido por Cronin, Ryan e Coughlan (2008), foi adotado para a seleção de pesquisas, considerando o recorte temporal de dez anos (2014 a 2023). Os resultados indicam um crescimento na produção acadêmica, com ênfase na necessidade de abordagens éticas e transparentes em governança. No entanto, as pesquisas examinadas apresentam limitações relacionadas à representatividade e profundidade prática. Destaca-se que, embora incipientes, os estudos empíricos e análises comparativas são necessários e relevantes. Por fim, concluímos que, apesar do progresso, há uma demanda contínua por pesquisas que contribuam para a implementação eficaz de programas de integridade, sugerindo direções para uma agenda de pesquisas futuras, como estudos longitudinais, adaptação cultural e integração tecnológica.

Palavras-chave: integridade pública, *compliance*, administração pública, governança.

Abstract: Integrity in public administration is a topic that has been gaining increasing importance, both to ensure *compliance* with laws and regulations and to prevent and combat fraud and acts of corruption. In this

1. Artigo submetido em 31/03/2024 e aceito em 09/05/2025.

sense, integrity programs assume a strategic role for the development of a culture based on transparency, ethics, and *accountability*. Subsequently, CGU Ordinance No. 784, from 2016, instituted the Public Integrity Promotion Program (PROFIP) and made it mandatory to implement internal management controls by agencies of the Federal Executive Branch (CGU, 2016). In this context, the present study conducts a systematic literature review (SLR) to analyze scientific publications focusing on the implementation of integrity programs in Brazilian public administration. The protocol composed of five stages, developed by Cronin, Ryan, and Coughlan (2008), was adopted for research selection, considering the ten-year period from 2014 to 2023. The results indicate growth in academic production, with an emphasis on the need for ethical and transparent approaches in governance. However, the examined research presents limitations related to representativeness and practical depth. It is worth noting that, although still incipient, empirical studies and comparative analyses are necessary and relevant. Finally, we conclude that, despite progress, there is a continuous demand for research contributing to the effective implementation of integrity programs, suggesting directions for a future research agenda such as longitudinal studies, cultural adaptation, and technological integration.

Keywords: public integrity, *compliance*, public administration, governance.

Resumen: La integridad en la administración pública es un tema que ha adquirido una importancia creciente, tanto para garantizar el cumplimiento de las normas y regulaciones como para prevenir y combatir fraudes y actos de corrupción. En este sentido, los programas de integridad asumen un papel estratégico para el desarrollo de una cultura basada en la transparencia, ética y rendición de cuentas. Posteriormente, la Ordenanza CGU n.º 784, de 2016, instituyó el Programa de Fomento a la Integridad Pública (PROFIP) y obligó a la implementación de controles internos de gestión por parte de órganos del Poder Ejecutivo Federal (CGU, 2016). Ante este contexto, el presente estudio realiza una revisión sistemática de la literatura (RSL) para analizar la producción científica enfocada en la implementación de programas de integridad en la administración pública brasileña. Se adoptó el protocolo compuesto por cinco etapas, desarrollado por Cronin, Ryan y Coughlan (2008) para la selección de investigaciones, considerando el período temporal de diez años (2014 a 2023). Los resultados indican un crecimiento en la producción académica, con énfasis en la necesidad de enfoques éticos y transparentes en la gobernanza. Sin embargo, las investigaciones examinadas presentan limitaciones relacionadas con la representatividad y la aplicabilidad práctica, destacando que, aunque incipientes, los estudios empíricos y los análisis comparativos son necesarios y relevantes. Por último, se concluye que, a pesar del progreso, hay una demanda continua de investigaciones que contribuyan a la implementación efectiva de programas de integridad, sugiriendo direcciones para una agenda de investigación futura como estudios longitudinales, adaptación cultural e integración tecnológica.

Palabras clave: integridad pública, cumplimiento, administración pública, gobernanza.

1. INTRODUÇÃO

A temática da integridade na administração pública tem recebido crescente atenção em escala global, em consonância com os esforços das sociedades em fortalecer a governança e combater a corrupção. Os acordos internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) de 2003; a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE de 1997; e a Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC) da OEA de 1997, estabeleceram

padrões internacionais destinados à prevenção e ao combate à corrupção.

Em alinhamento a essas perspectivas, diversos marcos legais surgiram, como o Decreto nº 11.529/2023, com o propósito de fortalecer a integridade na administração pública brasileira; e como a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 e o Decreto nº 11.129/2022, os quais abordam a implementação de medidas preventivas, a exemplo da adoção de programas de integridade e de boas práticas de governança corporativa no âmbito das organizações do setor privado.

Programas de integridade são definidos como um conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional (CGU, 2023). Sua implementação é fundamental para promover valores éticos e a conformidade com as leis e regulamentos em todos os níveis da administração pública.

No Brasil, a regulamentação de programas de integridade começou com o Decreto nº 8.420/2015, posteriormente atualizado pelo Decreto nº 11.129/2022, que regulamentou a Lei Anticorrupção e estabeleceu parâmetros de avaliação para a efetividade desses programas. No âmbito do Poder Executivo Federal, a Portaria CGU nº 1.827/2017, que revogou a Portaria CGU nº 784, de 2016, instituiu o Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP) que fomentou a elaboração de programas de integridade por órgãos do Poder Executivo Federal (CGU, 2017).

A promoção da integridade por meio de programas de integridade está intrinsecamente relacionada à transparência e à construção de uma cultura ética. A integridade é um pilar fundamental na governança pública, sendo essencial para construir a confiança pública e garantir o funcionamento eficaz das instituições governamentais (Novacki & Machado, 2020).

Diante disso, emerge a seguinte questão: **“Como a implementação de programas de integridade tem sido investigada no contexto do setor público brasileiro?”**. Com o propósito de responder a essa questão orientadora foi realizada uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL) com vistas a obter uma compreensão mais abrangente sobre as práticas e pesquisas que investigam a temática integridade nas instituições públicas do país.

Pretendeu-se, ainda, identificar lacunas e insuficiências nos estudos existentes sobre integridade na administração pública brasileira, evidenciar áreas pouco exploradas, bem como mapear tendências emergentes na pesquisa sobre integridade no setor público para orientar a construção de uma agenda de pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Governança e Integridade na Administração Pública

A relação entre governança e integridade na administração pública é um tema de relevância crescente no cenário internacional, dado o imperativo de promover práticas de gestão pública éticas e transparentes.

Diversos países têm manifestado crescente preocupação em relação à governança, promovendo o conceito de boa governança como um pilar fundamental do desenvolvimento e da administração pública eficiente. Organizações internacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), também têm exercido influência significativa nesse contexto (Coelho, 2017).

A concepção de governança pública teve sua origem na governança corporativa, a qual se refere às relações estabelecidas entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, acionistas e demais partes interessadas. Por sua vez, a governança pública diz respeito à regulamentação das práticas de boa conduta na administração pública (Coelho, 2017).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define governança corporativa como sendo o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle (IBGC, 2023).

No contexto da administração pública, a governança abarca o conjunto de processos, estruturas, normas e decisões que orientam o funcionamento das organizações estatais. Essa estrutura de governança exerce papel fundamental na criação de um ambiente propício à integridade, estabelecendo os fundamentos nos quais a gestão pública se desenvolve. A integridade, por sua vez, está intrinsecamente ligada à ética, à transparência e à responsabilidade na administração pública.

A legislação brasileira consolida a boa governança pública em torno de princípios que incluem a transparência, a integridade, a equidade, a responsabilidade dos gestores e da alta administração, a prestação de contas e a governança das empresas estatais (COELHO, 2017).

A estrutura de governança exerce impacto significativo na capacidade de implementar programas de integridade. Em primeiro plano, uma governança sólida institui normas e valores que conferem à integridade um papel primordial na administração pública. Essa dimensão compreende a formulação de diretrizes claras e políticas de conformidade que direcionam o comportamento dos servidores públicos e estabelecem padrões de conduta elevados.

O processo de governança no setor público contempla quatro etapas essenciais: identificação de questões sensíveis, tratamento de dados, realinhamento do sistema e monitoramento periódico. Essas etapas visam à adaptação dos instrumentos para a realização de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse público (Coelho, 2017).

A análise da governança pública deve considerar perspectivas que englobem tanto a sociedade quanto o Estado, abrangendo a federalização e os órgãos envolvidos no processo de gestão (Coelho, 2017).

A relação indissociável entre governança e integridade na administração pública assume relevância substancial na promoção da ética e da transparência. O arcabouço de governança estabelece o cenário no qual os programas de integridade operam, definindo normas, valores e alocando recursos. A compreensão dessa relação é essencial para o desenvolvimento de estratégias eficazes na implementação de programas de integridade, visando à promoção de práticas éticas e à prevenção da corrupção no contexto da administração pública.

2.2. Corrupção na Administração Pública

A corrupção na administração pública é uma preocupação global que compromete a eficiência, a equidade e a confiança nas instituições governamentais (Ciriaco, 2023). Trata-se de um problema que abrange diversos setores e tem a capacidade de se espalhar amplamente nas relações sociais e institucionais, tanto públicas quanto privadas (Leal, 2021).

Neste contexto, ela é caracterizada pelo comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (Vaz & Mastrodi, 2021), frequentemente envolvendo suborno, extorsão, nepotismo e desvio de recursos públicos.

Na administração pública, a corrupção resulta em efeitos prejudiciais profundos. Ela distorce a alocação de recursos, desvia investimentos que deveriam beneficiar o bem-estar público e prejudica a prestação de serviços essenciais à população. Além disso, ela mina a confiança nas instituições governamentais e a legitimidade do Estado.

A corrupção também fomenta a ineficiência, burocracia e desperdício de recursos. Ela desencoraja investimentos estrangeiros e prejudica o desenvolvimento econômico, contribuindo para a perpetuação da desigualdade social (Ciriaco, 2023). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) menciona os custos da corrupção para o desenvolvimento econômico, político e social, incluindo um montante de 2,6 trilhões de dólares gastos anualmente em corrupção, com um trilhão destinado ao pagamento de subornos (OCDE, 2014).

O Brasil tem aumentado a divulgação de informações sobre a corrupção, mas os fenômenos corruptivos têm se sofisticado, o que destaca a importância de aprimorar os mecanismos de controle preventivo e curativo (Leal, 2021).

Para combater a corrupção na administração pública, a implementação de práticas de *compliance* e programas de integridade desempenha um papel relevante. Essas estratégias visam a estabelecer uma cultura organizacional baseada em ética, transparência e responsabilidade, reduzindo a oportunidade e a aceitabilidade da corrupção.

A eficácia dessas abordagens depende da liderança institucional, do compromisso com a transparência e da aplicação consistente das políticas anticorrupção. Além disso, a colaboração entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil é essencial para o sucesso na mitigação da corrupção.

2.3. Compliance na Administração Pública

No contexto organizacional, sejam empresas privadas, instituições governamentais ou entidades sem fins lucrativos, o termo “*compliance*” emerge como um conjunto de medidas, políticas e procedimentos destinados a assegurar a conformidade com uma série de regulamentos, sejam eles estabelecidos por políticas internas, normas operacionais, regulamentações governamentais (em esferas federal, estadual, municipal ou internacional) ou obrigações contratuais (Ciriaco, 2023).

A palavra “*compliance*” provém do verbo “*to comply*”, que se traduz em cumprir. O conceito engloba a adesão estrita a normas, bem como a aderência aos limites delineados por regulamentos internos e externos, com o intuito de mitigar riscos associados à reputação e à conformidade legal (Ciriaco, 2023).

As práticas de *compliance* abraçam um compromisso de conformidade rigorosa com leis, regulamentações e padrões éticos, compreendendo a revisão constante e a atualização de políticas, monitoramento de conformidade, investigação de irregularidades e aplicação de medidas disciplinares quando necessário.

No Brasil, a Lei nº 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial, marcou um ponto de viragem no âmbito do *compliance*, direcionando-o especificamente para o setor privado, sobretudo em grandes instituições financeiras, visando a prevenção da corrupção, a mitigação de incertezas jurídicas e a promoção da concorrência justa (Ciriaco, 2023).

Todavia, essa abordagem expandiu-se para abranger o setor público, no qual o *compliance* passou a representar um conjunto de medidas, políticas e procedimentos adotados por organizações governamentais com o propósito de assegurar a conformidade com leis, regulamentos, normas éticas e padrões de boa conduta (Souza & Prodel Junior, 2023).

Leal (2021) realça a relevância do *compliance* no setor público, notando que o governo federal e entidades estatais têm adotado programas de integridade com o fito de prevenir e detectar fraudes e atos de corrupção. Ciriaco (2023) complementa ao argumentar que os programas de *compliance* têm relevância não apenas para proteger os recursos públicos, mas também para direcionar as atividades e resguardar a reputação das instituições governamentais.

Assim, o principal objetivo do *compliance* é garantir que as ações e decisões do setor público estejam em estrita conformidade com as diretrizes legais e éticas, promovendo, assim, a transparência, a responsabilidade e a integridade na administração pública (Novacki & Machado, 2020).

A importância do *compliance* na administração pública é multifacetada. Primeiramente, ele desem-

penha um papel essencial na proteção do interesse público, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e eficiente, combatendo o desperdício, a fraude e o mau uso dos recursos governamentais, resultando em uma gestão mais eficaz e equitativa (Coelho, 2017).

Além disso, contribui para construir a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais. Quando os órgãos públicos demonstram um compromisso sólido com a conformidade legal e ética, a sociedade tende a depositar maior confiança em suas ações e políticas, fortalecendo, consequentemente, a legitimidade do governo (Ciriaco, 2023).

2.4. Integridade Pública e Programas de Integridade na Administração

A integridade pública é um conceito que abrange valores fundamentais, como a honestidade, a ética e a transparência, que devem nortear as ações do governo e dos funcionários públicos (Souza & Prodel Junior, 2023). A promoção da integridade na administração pública é um objetivo essencial para garantir o cumprimento das normas e regulamentos, bem como para prevenir e combater fraudes e atos de corrupção. Neste contexto, os programas de integridade ganham destaque na promoção de uma cultura de integridade tanto no setor público quanto no privado.

Programas de integridade são definidos como um conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional (CGU, 2023). Sua implementação é fundamental para promover valores éticos e a conformidade com as leis e regulamentos em todos os níveis da administração pública.

A presença de integridade na administração pública é fundamental para assegurar que as decisões sejam tomadas no melhor interesse do público e para prevenir a corrupção e a má gestão. Em um cenário global onde a corrupção continua sendo um desafio significativo, a implementação de programas de integridade se torna uma ferramenta vital para promover a transparência e a responsabilidade no setor público (Novacki & Machado, 2020).

A promoção da integridade pública e a implementação de programas de integridade são etapas para a construção de uma administração transparente e ética. A regulamentação brasileira, aliada à adoção de políticas e procedimentos que visam à prevenção da corrupção, representa um avanço significativo na busca pela integridade na administração pública. A integridade não apenas fortalece a confiança do público nas instituições governamentais, como também contribui para o melhor funcionamento do Estado, beneficiando a sociedade como um todo.

Em 2023, a Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu o Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), uma ferramenta metodológica que estabelece critérios para avaliar o grau de maturidade e evolução dos programas de integridade implementados nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Este modelo representa um avanço significativo na estruturação e avaliação das práticas de integridade, oferecendo parâmetros objetivos para mensurar o progresso das instituições públicas em suas jornadas de fortalecimento da cultura de integridade.

O MMIP, juntamente com o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI), instituído pelo Decreto nº 11.529/2023, demonstra a evolução contínua das estruturas de promoção da integridade pública no Brasil, ao propor parâmetros objetivos para a mensuração do grau de institucionalização dessas práticas no setor público brasileiro.

3. METODOLOGIA

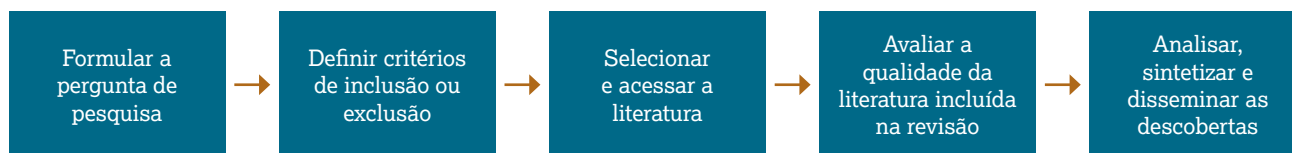
Este estudo tem como finalidade analisar o panorama atual da implementação de programas de integridade na administração pública brasileira, bem como identificar lacunas significativas nesse contexto.

Segundo Cronin, Ryan e Coughlan (2008), existem dois principais tipos de revisões da literatura. A revisão tradicional ou narrativa envolve a crítica e resumo de uma gama de literatura para tirar conclusões sobre um determinado tópico. Por outro lado, as revisões sistemáticas têm o objetivo de responder a perguntas focadas sobre o tema, utilizando critérios explícitos para identificar, avaliar e sintetizar toda a literatura relevante sobre um tópico específico.

Para atingir o propósito deste estudo, adotou-se o procedimento da revisão sistemática de literatura fundamentado no protocolo proposto por Cronin, Ryan e Coughlan (2008), conforme detalhado nos trabalhos de Oliveira e Pantoja (2021) e de Ouro Salim, Guarnieri e Demo (2022).

O protocolo de Cronin, Ryan e Coughlan (2008) compreende cinco etapas, fornecendo uma abordagem estruturada para a identificação de estudos relevantes e revisão da literatura em torno de um tema específico. Seguindo as diretrizes das autoras, os artigos que compõem esta revisão sistemática da literatura foram buscados conforme as etapas a seguir:

FIGURA 1 – ETAPAS DO PROTOCOLO DE CRONIN, RYAN E COUGHLAN (2008)



Fonte: Elaborada pelos autores com adaptações de Cronin, Ryan e Coughlan (2008).

3.1. Formulação da pergunta de problema de pesquisa

O presente estudo tem como objetivo central investigar a implementação de programas de integridade no âmbito da administração pública brasileira, abordando a seguinte indagação: **“Como a implementação de programas de integridade tem sido investigada no contexto do setor público brasileiro?”**. Essa questão orientadora busca aprofundar a compreensão sobre as práticas e pesquisas que examinam a integridade nas instituições públicas do país.

Pretende-se, ainda, identificar lacunas e insuficiências nos estudos existentes sobre integridade na administração pública brasileira, evidenciando áreas pouco exploradas, falta de consenso ou necessidade de aprofundamento, bem como explorar tendências emergentes na pesquisa sobre integridade no setor público para orientar pesquisas futuras, visando a promover avanços significativos.

3.2. Definição dos critérios de inclusão e exclusão

De acordo com Brandau, Monteiro e Braile (2005), a adoção de descritores é uma prática que facilita a pesquisa e subsequente recuperação de artigos. Importante ressaltar que a especificidade do tema e a escolha criteriosa dos descritores são elementos fundamentais para a eficácia da busca na literatura relacionada ao tema “Programas de Integridade na Administração Pública”.

Para otimizar a busca na literatura, foram testadas diversas combinações de descritores, sendo os termos “*compliance*”, “integridade” e “pública” identificados como os mais apropriados. O operador booleano “and” foi aplicado para refinar a pesquisa.

A pesquisa foi delimitada às áreas do conhecimento relacionadas às Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, Administração, Administração Pública e outras correlatas, no período de 2014 a 2023.

A opção por restringir a análise a artigos nacionais completos, em língua portuguesa, excluindo publicações em anais de eventos e capítulos de livros, fundamenta-se no critério de confiabilidade. Essa abordagem assegura que os dados presentes nos artigos foram previamente avaliados por periódicos em processo de avaliação por pares, conferindo uma fonte confiável para a análise.

Na fase de filtragem dos resultados, o segundo critério adotado foi a técnica de leitura de títulos e resumos, sendo que, dos artigos selecionados, passou-se à classificação das publicações que obtiveram o conceito Qualis Capes (quadriênio 2017-2020) igual ou superior a B2. Essa estratégia adiciona rigor à seleção, priorizando artigos que alcançaram reconhecimento pela qualidade em avaliações recentes.

No entanto, é importante reconhecer as limitações metodológicas deste estudo, particularmente no que concerne à escolha dos descritores. Embora os termos “*compliance*”, “integridade” e “pública” tenham sido selecionados como os mais apropriados após testes iniciais, a inclusão de descritores adicionais como “corrupção”, “anticorrupção”, “transparência” e “*accountability*” poderia ter ampliado o escopo da pesquisa, possibilitando a identificação de um número maior de estudos relevantes.

Para mitigar esse viés, foi realizada uma análise secundária da literatura levantada, buscando identificar trabalhos que, embora não utilizassem explicitamente os termos iniciais de busca, abordavam elementos constituintes de programas de integridade. Esta abordagem permitiu uma compreensão mais abrangente do tema, porém futuras pesquisas poderiam beneficiar-se da utilização de um leque mais amplo de descritores.

3.3. Seleção dos artigos

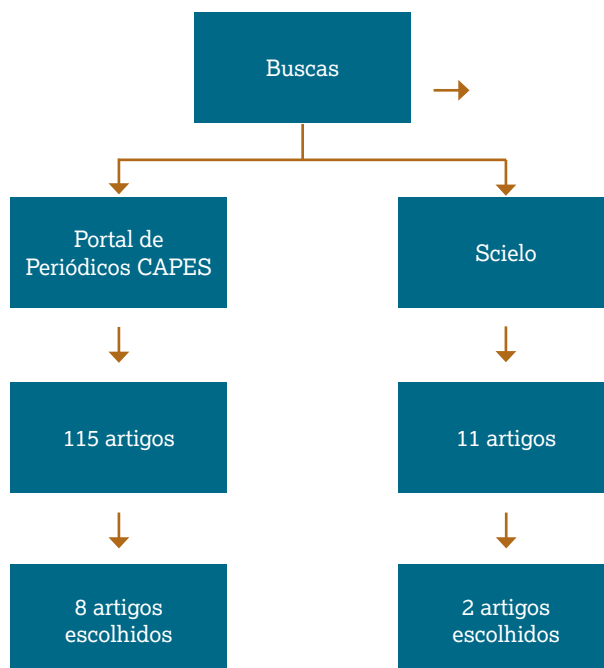
A coleta de dados foi efetuada por meio de duas plataformas em 08 de dezembro de 2023: o Portal de Periódicos da CAPES e a base de dados SciELO, à qual inclui a base Web of Science (WoS). O levantamento inicial totalizou 126 trabalhos, constituindo a base para as fases subsequentes do processo de seleção.

Após pesquisar o Portal de Periódicos da CAPES com os termos “*compliance*”, “integridade” e “pública,” utilizando o operador booleano “and”, foram identificados 115 resultados. Após análise, 105 foram excluídos por não se enquadrarem no escopo do estudo, a maioria estava vinculada à área da saúde. Outras duas publicações eram duplicatas da base SciELO e foram descartadas.

Na base SciELO, com termos em português e usando o operador booleano “and” foram localizados 11 artigos. Destes, nove foram descartados por tratarem de temas da área da saúde.

A análise combinada do conceito Qualis Periódicos da CAPES e da leitura de títulos e resumos, focada na pertinência ao tema, resultou na seleção de 10 (dez) artigos para uma avaliação crítica mais aprofundada. A figura a seguir ilustra o processo de chegada a essas dez publicações selecionadas.

FIGURA 2 - PROCESSO DE SELEÇÃO DAS PUBLICAÇÕES



Fonte: Elaborado pelos autores.

3.4. Avaliação da literatura incluída na revisão

Após a conclusão dos critérios de seleção dos artigos, procedeu-se à análise. Esta fase envolveu uma leitura completa de dez artigos, com o objetivo de encontrar evidências relacionadas ao objeto de estudo e consolidar uma revisão de literatura abrangente sobre o tema. Também foram levantadas sugestões para pesquisas futuras sobre programas de

integridade no setor público e indicações de outras obras relevantes, que podem contribuir para o aprofundamento dos estudos nesse campo.

A Tabela 1 apresenta a lista das publicações selecionadas, com informações sobre o nome do periódico, a classificação CAPES e a referência da publicação.

TABELA 1 – LISTA DAS PUBLICAÇÕES SELECIONADAS

Nº	NOME DO PERIÓDICO	CLASSIFICAÇÃO CAPES	REFERÊNCIA DA PUBLICAÇÃO
1	Cadernos EBAPE.BR	A2	Barreto, R. T. de S., & Vieira, J. B. (2021). Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. Cadernos EBAPE.BR, 19(3), 442–463. https://doi.org/10.1590/1679-395120200069 .
2	Revista de Gestão e Secretariado	A4	Costa, F. F. M., Almeida, I. C., Ferreira, J. C. de S., & Da Costa, L. R. (2022). Programas de integridade na administração pública: um estudo bibliométrico. Revista de Gestão e Secretariado, 13(4), 2482–2498. https://doi.org/10.7769/gesec.v13i4.1484 .
3	Revista de Auditoria Governança e Contabilidade (RAGC)	B1	Amorim, D. A., & Oliveira, N. B. M. (2022). O princípio da integridade na governança pública brasileira: uma revisão sistemática. RAGC. Retirado em 11 dez. 2023 de https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/2700
4	Revista do Direito Público	A2	Souza, L. C. de, & Prodel, L. H. Júnior. (2023). Diretrizes de gestão de riscos e de integridade na administração pública. Revista do Direito Público, 18(1), 26–43. https://doi.org/10.5433/1980-511X.2023v18n1p26
5	Revista Sequência	A1	Leal, G. (2021). Controle de Integridade e Administração Pública: sinergias necessárias. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, 41(86), 148–169. https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v41n86p148
6	Revista do Direito Público	A2	Vaz, T. H. B., & Mastrodi, J. (2021). O <i>compliance</i> na Administração Pública: a realidade brasileira submetida a normas de integridade. Revista do Direito Público, 16(2), 64–89. https://doi.org/10.5433/1980-511X.2021v16n2p64
7	ESMAT	B1	Menezes, U. dos S., De Mendonça, C. M. C., & De Carvalho, K. M. (2023). Avançando a integridade no nível municipal: uma análise integrativa dos facilitadores, obstáculos e perspectivas. Revista de Gestão e Secretariado, 14(9), 16273–16288. https://doi.org/10.7769/gesec.v14i9.2528
8	Revista de Direito da Faculdade Guanambi	A2	Coelho, C. C. B. P. (2017). <i>Compliance</i> na Administração Pública: Uma necessidade para o Brasil. Revista de Direito da Faculdade Guanambi, 3(1), 75–95. https://doi.org/10.29293/rdfg.v3i01.103
9	Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro	B2	Ciriaco, E. R. (2023). O <i>compliance</i> como política pública regulatória na polícia civil do estado do Paraná. Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro, 3(1), e031. https://doi.org/10.33636/reconto.v3n1.e031
10	Revista de Gestão e Secretariado	A4	Menezes, U. dos S., De Mendonça, C. M. C., & De Carvalho, K. M. (2023). Avançando a integridade no nível municipal: uma análise integrativa dos facilitadores, obstáculos e perspectivas. Revista de Gestão e Secretariado, 14(9), 16273–16288. https://doi.org/10.7769/gesec.v14i9.2528

Fonte: Portal de Periódicos CAPES Qualis, com a compilação dos autores.

Para a análise da produção acadêmica relacionada à implementação de programas de integridade na administração pública, foi utilizada uma planilha em Excel produzida por Borges-Andrade e Pagotto, apresentada por Oliveira e Pantoja (2021). Essa planilha classifica os artigos em metodologia própria, discriminando: 1) ano de publicação; 2) periódico; 3) autores; 4) abordagem metodológica; 5) técnica de coleta de dados; 6) método de análise de dados; 7) área de atuação das organizações pesquisadas; 8) instituição de origem dos autores; 9) temas mais recorrentes. A última atualização da planilha, realizada em dezembro de 2023, e revela tendências significativas que moldam o campo.

Esse processo meticuloso de seleção e análise, baseado em critérios rigorosos, visa a assegurar a qualidade e a relevância dos estudos incorporados à revisão da literatura.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são apresentadas a caracterização e a análise das pesquisas sobre programas de integridade no setor público. Essa abordagem não apenas mapeia a produção existente, mas também propicia reflexões sobre os diversos aspectos do tema, destacando suas principais lacunas. Além disso, esse exame gera subsídios para a formulação de uma agenda de pesquisa.

4.1. Caracterização das Pesquisas

Inicialmente, ao se considerar o período definido para a análise (2014 a 2023), observa-se que os estudos relacionados a programas de integridade no setor público brasileiro ainda se encontram em fase inicial, com poucas publicações em revistas e periódicos nacionais, especialmente nos últimos cinco anos.

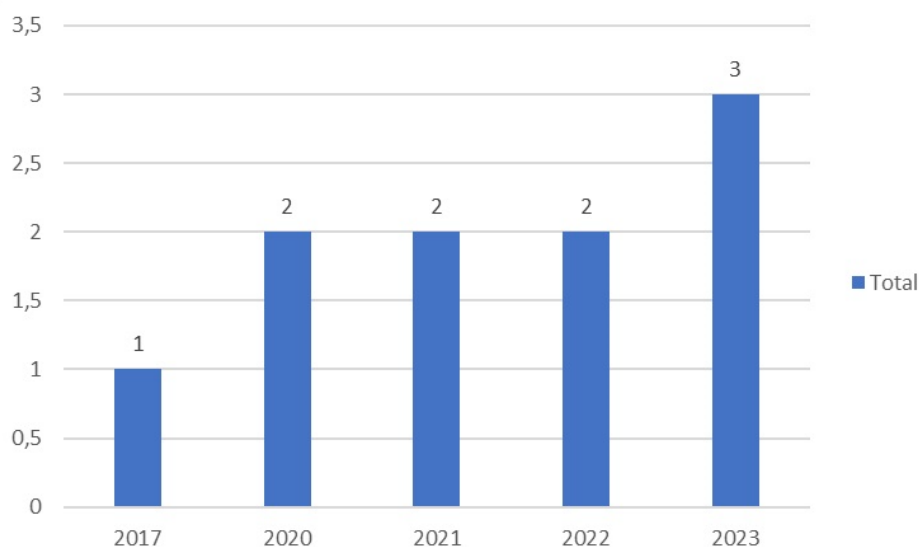
Nos anos de 2014, 2015 e 2016 não foram encontradas publicações diretamente vinculadas ao tema. A temática começou a ganhar relevância a partir de

2017, sendo os artigos selecionados distribuídos com uma tendência de aumento até 2023.

A distribuição temporal dos artigos catalogados indica uma atenção crescente ao tema de integridade na administração pública. Especificamente observa-se que o ano de 2023 representa um pico na produção acadêmica, com três artigos publicados.

A representação gráfica dessa distribuição ao longo dos anos para as dez publicações analisadas pode ser visualizada na Figura 3.

FIGURA 3 – QUANTIDADE DE ARTIGOS POR ANO



Fonte: Elaborada pelos autores.

Para contextualizar o crescimento das publicações sobre programas de integridade, é importante considerar eventos significativos que podem ter influenciado o interesse acadêmico e político no tema. No Brasil, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e a Operação Lava Jato, iniciada em 2014, são marcos relevantes. A Lei Anticorrupção estabeleceu sanções severas a empresas envolvidas em atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e a Operação Lava Jato revelou extensos casos de corrupção, envolvendo empresas estatais e altos funcionários do governo, o que levou a uma pressão pública por maior transparência e integridade nas instituições.

Além disso, a criação de normas e estratégias, como o Decreto nº 11.129/2022 e a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), incentivou a necessidade de pesquisas na área. Em 2023, o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI) também reforçou a necessidade de ampliação da efetividade dos programas de integridade dos ministérios, autarquias e fundações públicas.

Essas mudanças legislativas podem ter contribuído para o aumento do interesse acadêmico no tema e para a crescente implementação de programas de integridade nas instituições públicas.

Os temas explorados nos artigos refletem a complexidade e a multidimensionalidade do campo da integridade na administração pública. Uma análise detalhada das palavras-chaves compiladas na planilha do Excel e representadas na Figura 4, revelou uma visão interessante das principais áreas de foco e preocupações da pesquisa sobre integridade na administração pública. As palavras-chave mais frequentes são *compliance* e “integridade”, que aparecem em sete dos dez artigos, demonstrando sua importância contínua no campo.

FIGURA 4 – NUVEM DE PALAVRAS-CHAVES DOS ARTIGOS SELECIONADOS



Fonte: elaborada pelos autores

Outras palavras-chave, como “Administração Pública” e “Gestão Pública”, também são recorrentes, aparecendo em quatro e dois artigos, respectivamente. Estas palavras-chave destacam a relação entre integridade e a gestão eficaz da administração pública, sugerindo que a pesquisa se concentra na aplicação de princípios de integridade na esfera pública.

Também é relevante observar a presença de palavras-chave relacionadas à legislação anticorrupção, como “Lei Anticorrupção” e “Lei das Estatais”, que aparecem em alguns artigos com implicações regulatórias para as empresas do setor privado.

Com base nesta análise, é possível observar que nos primeiros anos da amostra (2017 e 2020), palavras-chave como “*compliance*”, “programas de integridade” e “estatais” estavam presentes, indicando um interesse inicial na implementação de programas de integridade em organizações governamentais.

Em anos subsequentes, as palavras-chave “governança pública” e “combate à corrupção” começaram a aparecer de forma alinhada com os termos “*compliance*”, “integridade” e “pública”, sugerindo uma ênfase crescente na relação entre integridade

pública, melhoria na governança das instituições e estratégia de combate à corrupção no contexto da administração pública.

Essa análise indica que a pesquisa sobre integridade na administração pública está evoluindo e se expandindo para abordar uma variedade de tópicos e desafios emergentes. Isso reflete o compromisso contínuo dos pesquisadores em abordar questões críticas de integridade e governança no setor público.

A predominância de estudos teóricos e revisões bibliográficas é evidente, compreendendo a maioria dos artigos revisados. Dos artigos analisados, 30% foram identificados como revisões bibliográficas, 30% como estudos de caso e 40% como estudos teóricos.

No que tange à metodologia, observa-se uma preferência marcante pela abordagem qualitativa nos estudos realizados no país, abrangendo 90% das pesquisas, com uma minoria (10%) combinando métodos qualitativos e quantitativos. Essa preferência metodológica se justifica pela natureza exploratória do tema da integridade, particularmente no contexto brasileiro.

Consoante a esta tendência metodológica, a coleta de dados tem sido predominantemente realizada por meio de levantamentos bibliográficos. A técnica de análise de conteúdo se destaca como a mais prevalente, em alinhamento com a orientação qualitativa da maior parte dos estudos.

Além disso, a contribuição autoral nos artigos é diversificada, envolvendo 20 autores distintos, com cada um contribuindo para um único artigo. A autoria dupla é a mais comum, correspondendo a metade das publicações, enquanto trabalhos de autoria única constituem 30% do conjunto. Publicações de autoria tripla ou superior compõem os 20% restantes.

Refletindo a ênfase na Administração Pública, a análise das credenciais dos autores revela uma predominância de especialistas em Administração, que representam 70% dos pesquisadores, seguidos por aqueles da área de Direito, que contam para 30% dos contribuintes.

Com relação aos periódicos nos quais os artigos foram publicados, depreende-se, da Tabela 1, que a maior parte consta em periódicos com classificação A2 (40%). Ainda, do total selecionado, 20% estão localizadas no periódico Revista do Direito Público e 20% na Revista de Gestão e Secretariado.

O foco de estudo dos artigos de maneira geral, converge para a temática da integridade e *compliance* no setor público brasileiro. Um tema central, representado em sete das publicações, examina a implementação e eficácia de programas de integridade e *compliance*, enfatizando como essas iniciativas podem mitigar práticas corruptas. Estes artigos buscam identificar os impactos diretos dessas políticas na prevenção de atos ilícitos e na promoção de uma cultura organizacional ética e transparente.

As três publicações restantes abordam aspectos específicos e contextuais da integridade no setor público. Uma delas foca na relevância do princípio da integridade na governança pública, destacando a importância desse valor nos processos decisórios e na confiança dos cidadãos nas instituições. Outra publicação compara as práticas de integridade no Brasil com o regime internacional anticorrupção, oferecendo uma perspectiva comparativa que evidencia desafios e estratégias globais de combate à corrupção. A última explora os fatores que influenciam o desenvolvimento de programas de integri-

dade em municípios, reconhecendo a diversidade de contextos e a necessidade de abordagens customizadas para efetivar políticas de integridade em diferentes esferas governamentais.

4.2. Dados sobre integridade e temas estudados

A maioria dos estudos utiliza metodologias que incluem pesquisa exploratória, análise documental, estudo de caso e comparações internacionais para fornecer uma visão detalhada sobre a implementação e eficácia dos programas de integridade, demonstrando um esforço comum para entender as melhores práticas e adaptá-las ao contexto específico de cada instituição.

Dos dez artigos selecionados, destacam-se um estudo bibliométrico (Costa et al., 2022), uma revisão sistemática (Amorim & Oliveira, 2022) e uma revisão sistemática integrativa (Menezes et al., 2023).

Costa, Almeida, Ferreira e Costa (2022) oferecem uma análise quantitativa sobre os programas de integridade na administração pública, destacando tendências, frequência de termos e padrões de colaboração. O estudo identifica um aumento do interesse acadêmico e a prevalência de temas como “*compliance*” e “integridade”.

Amorim e Oliveira (2022) discutem o princípio da integridade dentro da governança pública brasileira, oferecendo uma análise qualitativa dos desafios e da importância dos valores éticos nas instituições e ressaltando a relevância da integridade nos processos decisórios e na confiança pública.

Menezes, Mendonça e Carvalho (2023) empregam a revisão sistemática integrativa com foco em uma análise holística e multidisciplinar, combinando dados qualitativos e quantitativos, para oferecer uma síntese abrangente sobre a integridade municipal.

O estudo bibliométrico e a revisão sistemática integrativa identificam lacunas na literatura existente. O artigo de Amorim e Oliveira (2022) contribui para essa discussão ao abordar a aplicabilidade prática dos princípios de integridade.

A comparação entre os três artigos e seus achados revela um campo de estudo em expansão, com uma abordagem metodológica diversificada e um foco temático unificado na integridade e *compliance* no setor público brasileiro. A integração dos resultados obtidos através das diferentes metodolo-

gias de revisão com os achados da pesquisa proporciona uma visão compreensiva e multidimensional, sugerindo um campo de estudo dinâmico e um crescente interesse acadêmico e público no tema da integridade e *compliance* no setor público brasileiro.

Ainda, a análise das contribuições dos estudos sobre *compliance* e integridade na administração pública revela uma série de aspectos convergentes e divergentes apresentados pelos autores. Destaca-se a ênfase dada na importância do *compliance* e das políticas de integridade como mecanismos essenciais para prevenir e combater a corrupção tanto no setor público quanto privado, conforme destacado por autores como Coelho (2017), Novacki e Machado (2020), Leal (2021), Souza e Prodel Junior (2023), Menezes, Mendonça e Carvalho (2023), Ciriaco (2023), assim como Vaz e Mastrodi (2021). Todos concordam que, para alcançar uma governança efetiva e ética, é imprescindível implementar e consolidar programas de integridade.

Além disso, há consenso sobre a necessidade de fomentar uma cultura de integridade robusta, alinhada a uma governança responsiva e transparente, que valorize a ética e a legalidade. Isso envolve não apenas a implementação de programas de integridade, mas também a continuidade no treinamento e formação dos envolvidos.

No entanto, há divergências especialmente no enfoque dos setores público e privado e nos modelos de implementação e adaptação cultural. Alguns estudos focam exclusivamente no setor público, enquanto outros abordam a relação entre setores público e privado, destacando a importância de normas de integridade que abranjam ambos. Além disso, enquanto alguns autores, como Coelho (2017), enfatizam a lentidão na mudança cultural e a importância de iniciar a implementação do *compliance*, mesmo que tardiamente, outros estudos enfatizam a necessidade de uma abordagem integrada e contínua desde o início. Essa divergência reflete diferentes abordagens sobre como e quando os programas de integridade devem ser incorporados às práticas institucionais.

Por outro lado, uma limitação recorrente em diversos estudos, como apontado por Coelho (2017), Novacki e Machado (2020), Leal (2021), Souza e Prodel Junior (2023), Menezes, Mendonça, Carvalho (2023), Ciriaco (2023), e Vaz e Mastrodi (2021), é a

questão da representatividade dos dados e a generalização dos achados. Frequentemente, os estudos baseiam-se em amostras limitadas, sejam elas dados primários ou secundários, ou focam em contextos geográficos e institucionais específicos, como o Brasil ou um órgão público particular. Isso pode restringir a generalização das conclusões para outros contextos administrativos e culturais.

Outra limitação comum é a profundidade e aplicabilidade prática dos achados. Muitos estudos não abordam em detalhes as metodologias específicas para a implementação efetiva de programas de integridade ou *compliance* ou falham em avaliar a eficácia real e sustentabilidade desses programas a longo prazo. Além disso, a falta de literatura brasileira ou estudos empíricos detalhados sobre o tema frequentemente se apresenta como um desafio, dificultando a identificação e análise de programas já implementados e de práticas eficazes.

Há também uma ausência de discussão sobre as limitações legais, normativas e operacionais para a implementação de políticas em diferentes contextos organizacionais. Uma análise comparativa mais profunda das práticas de integridade entre diferentes jurisdições e setores da administração pública poderia oferecer insights adicionais e ajudar a superar as barreiras identificadas. A necessidade de estudos contínuos é evidente para aprofundar o entendimento sobre os desafios, oportunidades e impactos desses programas nos municípios e outras organizações.

Uma limitação crítica em muitos estudos é a necessidade de mais do que simples estruturas de incentivo para a efetiva implementação de programas de integridade e mecanismos sancionatórios. A mudança cultural é muitas vezes mencionada, mas não explorada em profundidade, e uma compreensão mais rica dos desafios e resistências à implementação do *compliance* poderia enriquecer significativamente a discussão.

5. CONCLUSÕES

A crescente atenção dada à integridade na administração pública é um sinal promissor de uma maior conscientização e comprometimento com a ética e a transparência. As tendências de publicação e os temas recorrentes refletem um campo dinâmico, onde a pesquisa continua a evoluir e a influenciar

políticas e práticas. Este estudo estatístico dos artigos não apenas esclarece o estado atual da pesquisa, mas também destaca áreas para futuras investigações e discussões.

A revisão sistemática integrativa e o estudo bibliométrico fornecem uma base sólida para a compreensão dos programas de integridade na administração pública, reforçando os achados da pesquisa atual e sugerindo um campo de estudo dinâmico e em expansão. As metodologias adotadas e os resultados obtidos nesses estudos complementam a análise atual, demonstrando um crescente interesse acadêmico e público no tema da integridade e *compliance* no setor público brasileiro.

Apesar das divergências metodológicas e de enfoque, todos os estudos contribuem significativamente para a compreensão e promoção do *compliance* e da integridade na administração pública. Eles fornecem um panorama abrangente e multifacetado que ressalta a importância de adaptar as políticas de *compliance* e integridade às realidades locais, ao mesmo tempo em que alinham tais políticas às melhores práticas internacionais. Essas contribuições são fundamentais para avançar a agenda de pesquisa e prática no campo do *compliance* e da integridade na administração pública.

Contudo, os estudos apontam limitações quanto à necessidade urgente de investigações futuras que adotem metodologias robustas, amostras representativas e abordagens práticas a fim de melhor compreender e superar os desafios associados à implementação de políticas de *compliance* e integridade. Estudos adicionais devem visar a expansão geográfica e contextual, aprofundamento prático e teórico, e uma abordagem holística que considere as complexidades culturais, operacionais e legais da implementação de tais políticas em diferentes organizações e contextos.

Foi possível identificar uma série de direções futuras convergentes nas agendas de pesquisa dos estudos analisados sobre *compliance* e integridade na administração pública. Uma delas é a necessidade de realizar estudos longitudinais que acompanhem o desenvolvimento e impacto dos programas de integridade e *compliance* ao longo do tempo. Esses estudos são primordiais para avaliar a sustentabilidade e efetividade das práticas éticas e de gestão de riscos, assim como sua influência na cultura organi-

zacional. A análise longitudinal pode revelar como as práticas éticas são internalizadas e mantidas pelos colaboradores, e como elas impactam o sucesso a longo prazo das organizações (Ciriaco, 2023; Novacki & Machado, 2020; Vaz & Mastrodi, 2021).

Outro ponto é a necessidade de expandir a pesquisa para além dos contextos específicos, realizando estudos comparativos internacionais e nacionais, e entre diferentes setores. Esses estudos podem gerar percepções sobre abordagens específicas para diferentes realidades organizacionais e culturais, identificando melhores práticas, lições aprendidas e oportunidades de benchmarking (Ciriaco, 2023; Coelho, 2017; Leal, 2021; Menezes et al., 2023; Vaz & Mastrodi, 2021).

Uma possível agenda de pesquisa também deve abordar a importância da integração de novas tecnologias e inovações para aprimorar os programas de integridade e *compliance*. Investigar o papel da tecnologia e inovação, como o uso de inteligência artificial, big data e blockchain, pode melhorar a eficiência, transparência e responsabilização nas práticas de integridade (Ciriaco, 2023; Menezes et al., 2023; Souza & Prodel Junior, 2023; Vaz & Mastrodi, 2021).

É evidente a necessidade de se explorar a fundo os aspectos culturais que influenciam a adoção de práticas éticas e de *compliance*. Identificar barreiras e oportunidades culturais é fundamental para implementar programas de integridade e *compliance* eficazes, considerando as especificidades de cada órgão ou entidade e seus colaboradores.

Em conclusão, essas agendas de pesquisa refletem um compromisso com a melhoria contínua dos programas de integridade na administração pública, buscando soluções adaptadas e efetivas que atendam às exigências contemporâneas de governança ética e responsável. A convergência nas agendas destaca uma compreensão compartilhada da importância de abordagens multidisciplinares e colaborativas, enfatizando a necessidade de investigações contínuas que contribuam para uma administração pública mais íntegra, transparente e eficaz.

REFERÊNCIAS

- Amorim, D. A., & Oliveira, N. B. M. (2022). O princípio da integridade na governança pública brasileira: uma revisão sistemática. RAGC. Retirado em 11 dez. 2023 de <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/2700>.
- Barreto, R. T. S., & Vieira, J. B. (2021). Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. Cadernos EBAPE.BR, 19(3), 442–463. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>
- Brandau, R., Monteiro, R., & Braile, D. M. (2005). Importância do uso correto dos descritores nos artigos científicos. Revista Brasileira de Cirurgia Cardiovascular, 20(1), 7-9.
- Ciriaco, E. R. (2023). O *compliance* como política pública regulatória na polícia civil do estado do Paraná. Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro, 3(1), e031. <https://doi.org/10.33636/reconto.v3n1.e031>
- Coelho, C. C. B. P. (2017). *Compliance* na Administração Pública: Uma necessidade para o Brasil. Revista de Direito da Faculdade Guanambi, 3(1), 75–95. <https://doi.org/10.29293/rdfq.v3i01.103>
- Controladoria-Geral da União. (2017). Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017. Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública - Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Traz o Termo de Adesão ao Programa de Fomento à Integridade Pública - Profip. Diário Oficial da União. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45185>
- Controladoria-Geral da União. (2023). Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2023-2026/2023/Decreto/D11529.htm
- Controladoria-Geral da União. (2023). Modelo de Maturidade em Integridade Pública - MMIP. Brasília: CGU. Retirado em 04/05/2025 de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/ministro-da-cgu-anuncia-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica/SIPMMIP.pdf>.
- Costa, F. F. M., Almeida, I. C., Ferreira, J. C. de S., & Costa, L. R. (2022). Programas de integridade na administração pública: um estudo bibliométrico. Revista de Gestão e Secretariado, 13(4), 2482–2498. <https://doi.org/10.7769/gesec.v13i4.1484>
- Cronin, P., Ryan, F., & Coughlan, M. (2008). Undertaking a literature review: a step-by-step approach. British Journal of Nursing, 17(1), 38-43.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2023). Código das melhores práticas de governança corporativa (6a. ed.). IBGC.
- Leal, G. (2021). Controle de Integridade e Administração Pública: sinergias necessárias. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, 41(86), 148–169. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v41n86p148>
- Menezes, U. S., Mendonça, C. M. C., & Carvalho, K. M. (2023). Avançando a integridade no nível municipal: uma análise integrativa dos facilitadores, obstáculos e perspectivas. Revista de Gestão e Secretariado, 14(9), 16273–16288. <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i9.2528>
- Novacki, E. R., & Machado, A. C. M. (2020). *Compliance* na Administração Pública Brasileira: o caso do pacto pela Integridade no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Revista ESMAT, 12(19), 129–144. <https://doi.org/10.34060/reesmat.v12i19.351>
- Oliveira, M. A. M., & Pantoja, M. J. (2021). Desafios e Perspectivas do Teletrabalho nas Organizações: Cenário da Produção Nacional e Agenda de Pesquisa. Revista Ciências Administrativas, 26(3). <https://doi.org/10.5020/2318-0722.2020.26.3.9538>
- Organização Para Economia Cooperação e Desenvolvimento. (2014). CleanGovBiz: integrity in practice. OECD. Retirado em 11 dez. 2020 de https://www.csrhellas.net/network/wp-content/uploads/media/Anti-corruption_ISO.pdf
- Ouro Salim, O., Guarnieri, P., & Demo, G. (2022). Desperdício nas cadeias agroalimentares no contexto da economia circular. Gestão & Regionalidade, 38(113). <https://doi.org/10.13037/gr.vol38n113.7535>
- Souza, L. C. de, & Prodel, L. H. Júnior. (2023). Diretrizes de gestão de riscos e de integridade na administração pública. Revista do Direito Público, 18(1), 26–43. <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2023v18n1p26>
- Vaz, T. H. B., & Mastrodi, J. (2021). O *compliance* na Administração Pública: a realidade brasileira submetida a normas de integridade. Revista do Direito Público, 16(2), 64–89. <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2021v16n2p64>

**Thais Brunner**thaisbrunner@yahoo.com.brORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2659-0852>

Universidade Federal de Brasília

Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/UnB). Agente de Polícia da Polícia Civil do Distrito Federal, exercendo o cargo de chefe da Seção de Conformidade e Integridade da Divisão de Controle.

**Fernando Cesar Lima de Souza**souzaczar@yahoo.com.brORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3811-1576>

Universidade de Brasília

Mestrando pelo PPGP/UnB. Delegado de Polícia da Polícia Civil do Distrito Federal, exercendo o cargo de Diretor do Departamento de Gestão de Pessoas.

**Renato Araujo Santos**santorenato@gmail.comORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5820-6861>

Universidade de Brasília

Mestre em Gestão Pública pelo PPGP/UnB. Agente de Polícia da Polícia Civil do Distrito Federal, exercendo o cargo de chefe da Seção de Apoio Administrativo da 17ª Delegacia de Polícia.

**Maria Julia Pantoja**jpantoja@unb.brORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6533-7240>

Universidade de Brasília

Doutora na área de Psicologia Organizacional e do Trabalho. Atua em Programas de Pós-Graduação em Gestão e Políticas Públicas, da Universidade de Brasília. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Gestão do Trabalho, Liderança e Transformação Digital da UnB/CNPq, desenvolvendo pesquisas nas áreas de Gestão por Competências, Educação Corporativa, com foco na Avaliação da Efetividade de Programas de Capacitação e Desenvolvimento, Liderança Pública e Qualidade de Vida no Teletrabalho.

Iniciativas de prevenção da corrupção orientadas para o comportamento humano no setor público: uma revisão sistemática da literatura nacional e internacional¹

Human behavior-oriented corruption prevention initiatives in the public sector: a systematic review of national and international literature

Iniciativas de prevención de la corrupción orientadas al comportamiento humano en el sector público: una revisión sistemática de la literatura nacional e internacional

Tatiana Freitas de Oliveira e Anna Carolina Mendonça Lemos Ribeiro

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.755>

Resumo: A corrupção, tida como um fenômeno social, tem sido objeto de estudos ao redor do mundo. Contudo, ainda são incipientes as pesquisas que focam no comportamento humano no âmbito do setor público, no tocante a medidas preventivas de combate à corrupção. O objetivo deste estudo é apresentar um cenário dos artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais sobre a utilização da ciência comportamental na prevenção à corrupção no setor público. Para tanto, foi realizada uma revisão sistemática da literatura nacional e internacional, em que se identificaram 79 artigos, dos quais 19 foram selecionados para análise. Concluiu-se que, nos artigos analisados, a temática é emergente, mas ainda incipiente, indicando uma série de possibilidades de agenda futura. As evidências encontradas são relevantes para a intensificação de pesquisas em prol da promoção da integridade pública, ao sinalizarem a necessidade de estudos que enfoquem o componente individual relacionado a práticas de corrupção.

Palavras-chave: corrupção, integridade, setor público, ciência comportamental, revisão sistemática.

Abstract: Corruption, seen as a social phenomenon, has been the subject of studies around the world. However, there is still little research focusing on human behaviour in the public sector with regard to preventive measures to combat corruption. The aim of this study is to present a scenario of articles published in national and international journals on the use of behavioural science in preventing corruption in the public sector. To this end, a systematic review of national and international literature was carried out, identifying 79 articles, of which 19 were selected for analysis. It was concluded that, in the articles analysed, the theme is emerging but still incipient, indicating a series of possibilities for future agendas. The evidence found is relevant to the intensification of research in favour of promoting public integrity, as it signals the need for studies that focus on the individual component related to corruption practices.

1. Artigo submetido em 01/07/2024 e aceito em 08/05/2025.

Keywords: corruption, integrity, public sector, behavioural science, systematic review.

Resumen: La corrupción, considerada como un fenómeno social, ha sido objeto de estudios en todo el mundo. Sin embargo, aún son escasas las investigaciones centradas en el comportamiento humano en el sector público en relación con las medidas preventivas para combatir la corrupción. El reto de este estudio es presentar un panorama de los artículos publicados en revistas nacionales e internacionales sobre el uso de las ciencias del comportamiento en la prevención de la corrupción en el sector público. Para ello, se realizó una revisión sistemática de la literatura nacional e internacional, en la que se identificaron 79 artículos, de los cuales se seleccionaron 19 para su análisis. Se concluyó que, en los artículos analizados, el tema es emergente pero aún incipiente, indicando una serie de posibilidades para una agenda futura. La evidencia encontrada es relevante para la intensificación de investigaciones a favor de la promoción de la integridad pública, ya que señalan la necesidad de estudios que se centren en el componente individual relacionado con las prácticas de corrupción.

Palabras clave: corrupción, integridad, sector público, ciencia del comportamiento, revisión sistemática.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é uma prática antidemocrática que acarreta o descrédito nas instituições públicas e o enfraquecimento dos valores morais (Controladoria-Geral da União [CGU], 2016).

Com a intensificação das relações internacionais e o fortalecimento da globalização, o problema atingiu escala mundial, afetando negativamente a efetividade das políticas públicas e o crescimento econômico, contribuindo para o aumento da pobreza e causando impacto negativo nas relações comerciais (CGU, 2016).

Não sem razão, nas últimas décadas, a definição de mecanismos para prevenção e combate à corrupção tem congregado empenho dos diferentes organismos internacionais, e resultado na elaboração de diferentes convenções e acordos multilaterais.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, reconhece a integridade pública como uma resposta estratégica e sustentável à corrupção, referindo-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2017). Destaca que os esforços comuns existentes para prevenir a corrupção normalmente incluem controle, sanções e a redução da discricionariedade dos decisores, a fim de diminuir a sua margem para o mau comportamento (OCDE, 2018).

Em alinhamento a esse entendimento, com a aprovação da Lei Anticorrupção brasileira (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013), aplicável a pessoas jurídicas que se relacionam com a administração pública, nacional ou estrangeira, a implementação de mecanismos e procedimentos internos de integridade passou a ser incentivada no cenário brasileiro (Barreto & Vieira, 2021). Dentro dessa mesma lógica preventiva, os padrões de governança corporativa também passaram a ser aprimorados nas empresas públicas, nas sociedades de economia mista e em suas subsidiárias, com a aprovação da Lei das Estatais (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016), que passou a exigir a adoção de boas práticas de integridade (Barreto & Vieira, 2021).

No âmbito da administração pública federal autárquica, direta e fundacional, o tratamento estruturado da temática de integridade remete à edição do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança desses órgãos e entidades. O normativo estabeleceu a integridade como um dos princípios da governança pública e instituiu a obrigatoriedade de que essas organizações implementassem programas de integridade, sob a orientação da Controladoria-Geral da União (CGU).

Em definição estabelecida pelo Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, o programa de integridade figura como um conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, va-

lores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional.

Adicionalmente, importa destacar ponderação da CGU no sentido de que, em geral, os atos relacionados a quebras de integridade compartilham algumas características, como ser um ato humano, praticado por uma pessoa ou por um grupo de pessoas, sendo, quase sempre, doloso, à exceção de certas situações envolvendo, por exemplo, conflito de interesses e nepotismo (CGU, 2018).

Dessas propriedades, abstrai-se a preponderância do fator humano nas situações de afronta à integridade, englobando as práticas de corrupção e fraude. Não obstante, embora alguns estudos apontem nesse sentido, o comportamento humano é frequentemente uma dimensão negligenciada na elaboração de políticas de integridade (OCDE, 2018).

Lambsdorff (2015), por exemplo, aponta que os métodos preventivos podem se beneficiar substancialmente da ciência comportamental, que se concentra não apenas em critérios objetivos, mas também em fatores menos tangíveis, como sentimentos, expectativas, normas sociais, elogios, comunicação e incentivos não monetários.

Ao tratar do assunto, a OCDE (2018) apresenta resultados de estudos das ciências comportamentais que podem ser incorporados pelas políticas públicas no sentido de afetar as escolhas morais dos indivíduos, enfatizando ou elevando os seus pontos de referências morais. Dentre as possíveis ações a serem adotadas, figuram o envio de pequenas mensagens, comumente chamadas de “nudges”, como um “lembrete” moral que induza à reflexão ética; a criação de situações em que compromissos são firmados publicamente; a preparação mental dos indivíduos para as tentações éticas; e a preocupação com a melhoria dos ambientes organizacionais, dado o caráter social e de espelhamento dos indivíduos.

Dupuy e Neset (2020), por seu turno, assinalam que o fracasso das políticas e métricas anticorrupção inspiradas no pensamento racional levou teóricos e profissionais a procurarem abordagens alternativas para compreender os catalisadores do comportamento corrupto a nível individual.

Acrescentam que atualmente, em particular, a exploração foi direcionada para os campos da psicologia e da economia comportamental, e que teóricos e profissionais que trabalham na psicologia da corrupção têm-se concentrado nos determinantes psicológicos sociais do comportamento antiético, tais como a influência das normas, interações e dinâmicas de grupo.

Já para Muramatsu e Bianchi (2021), considerando que existem evidências de que os fatores comportamentais contribuem no desencadeamento de práticas desonestas e corruptas, os relatos tradicionais de corrupção devem ser complementados com conhecimentos oferecidos pela economia comportamental e campos de investigação correlacionados.

Esses trabalhos têm conduzido o diálogo para abordagens de integridade pública centradas no comportamento do ser humano, mas a literatura sobre o tema ainda é escassa, especialmente com o foco no âmbito governamental. Assim, com a finalidade de apresentar um cenário sobre os artigos que tratam do tema, bem como compreender como a utilização da ciência comportamental na prevenção à corrupção no setor público tem sido abordada na produção acadêmica mundial, este trabalho se dedicou a realizar uma revisão sistemática de literatura nacional e internacional, utilizando-se do protocolo proposto por Cronin, Ryan e Coughlan (2008).

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa foi realizada por meio de uma abordagem qualitativa e empregou a revisão sistemática de literatura. Destaca-se a utilização do protocolo Cronin et al (2008), empregado conforme etapas descritas a seguir.

Primeira etapa: Formulação da questão de pesquisa

Este trabalho tem por objetivo responder a seguinte questão de pesquisa: qual o cenário das publicações nacionais e internacionais quanto à consideração do comportamento humano na prevenção da corrupção no setor público?

Segunda etapa: Definição dos critérios de inclusão ou exclusão

Em razão de sua ampla abrangência, foram realizadas pesquisas no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em 1º e em 23 de abril de 2024, com os seguintes descritores, em qualquer campo:

- Em inglês: “*prevent*”; “*corruption*” e “*behavioral*”
- Em inglês: “*prevent*”; “*corruption*” e “*behavioural*”
- Em português: “*prevenção*”; “*corrupção*” e “*comportamental*”

Entre os termos, foi utilizado o operador “E” e, entre os idiomas, o operador “OU”. O asterisco (*) foi incluído para estender a abrangência do descritor “*prevent*”, de modo que termos derivados, tais como “*prevention*” e “*preventive*” fossem incluídos na busca.

Não foi utilizado limitador temporal e considerou-se apenas os materiais do tipo artigo, que estivessem disponíveis no idioma inglês e português.

Adicionalmente, foram incluídos somente artigos publicados em periódicos que utilizavam o processo de revisão por pares, como forma de filtrar documentos com mais rigor científico, classificados

com Qualis/Capes equivalente ou superior a B2, no período de avaliação mais recente (2017-2020). Para os Periódicos que não dispunham dessa informação, foi considerado Fator de Impacto acima de 0,80, tradicionalmente equivalente ao estrato B2 do Qualis/Capes.

Por fim, destaca-se que foram considerados apenas trabalhos afetos diretamente ao setor público, ou que, em que pese o foco fosse o setor privado, tenham analisado fatores relativos à sua interlocação com aquele.

Terceira etapa: Seleção e acesso da literatura

Tendo em vista os critérios de pesquisa mencionados na etapa anterior, a busca na base de periódicos da Capes retornou 79 artigos.

Quarta etapa: Avaliação da qualidade da literatura incluída na revisão

Dos 79 artigos selecionados inicialmente, 60 foram excluídos, por estarem repetidos, por não terem relação direta com o tema ora pesquisado, após leitura do título e do resumo, ou por não possuir informação Qualis/Capes ou do Fator de Impacto quanto à qualidade do periódico em que foram publicados. O Quadro 1 apresenta a consolidação dessas informações, com os respectivos quantitativos.

QUADRO 1 – QUANTITATIVO DE ARTIGOS POR SITUAÇÃO

SITUAÇÃO DOS ARTIGOS		QUANTIDADE
RESULTANTES DA PESQUISA		79
Desconsiderados	Repetidos	4
	Sem relação direta com o tema pesquisado	54
	Informação Qualis/Capes ou Fator de Impacto do periódico não disponível	2
	TOTAL	60
Considerados para a quinta etapa		19

Fonte: Elaboração própria.

Quinta etapa: Análise, síntese e divulgação dos resultados

Nesta etapa, procedeu-se à análise dos 19 artigos remanescentes, listados no Apêndice, os quais cumpriram os critérios de seleção definidos na segunda etapa. Na revisão sistemática de literatura, esses artigos foram examinados sob a ótica das seguintes categorias:

- 1) periódico em que houve a publicação;
- 2) ano de publicação;
- 3) país ao qual o estudo se refere;
- 4) enquadramento do estudo (teórico ou empírico);
- 5) abordagem da pesquisa (qualitativa ou quantitativa);
- 6) público analisado na pesquisa;

- 7) aspectos comportamentais analisados; e
- 8) propostas apresentadas para prevenção da corrupção a partir dos aspectos comportamentais analisados.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção contém análise dos 19 artigos selecionados, apresentando um panorama de como os aspectos comportamentais voltados à prevenção da corrupção têm sido abordados na produção científica mundial.

3.1. Periódico em que houve a publicação

O Quadro 2 apresenta o título dos periódicos em que os artigos selecionados foram publicados, a respectiva qualificação Qualis/Capes ou o Fator de Impacto, e a sua área de atuação.

QUADRO 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS CONFORME O PERIÓDICO

ITEM	PERIÓDICO	QUALIS/ FATOR DE IMPACTO	ÁREA DE ATUAÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL (%)
1	Journal of Financial Crime	A2	Crime Financeiro	5	26,32
2	Journal of Business Ethics	A1	Ética nos negócios	3	15,79
3	Japanese Economic Review	1.2	Economia	1	5,26
4	Current Psychology	A1	Psicologia	1	5,26
5	European Management Review	A2	Gestão	1	5,26
6	International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology	A3	Criminologia	1	5,26
7	Journal of Behavioral and Experimental Economics	A2	Economia Comportamental	1	5,26
8	Journal of Educational Studies	1.89	Educação	1	5,26
9	Journal of Money Laundering Control	A3	Conformidade Financeira	1	5,26
10	Problems and Perspectives in Management	1.54	Gestão	1	5,26
11	Psicologia, Teoria e Pesquisa	A1	Psicologia	1	5,26
12	Revista Digital de Derecho Administrativo	A2	Gestão Pública	1	5,26
13	Transformando o Governo	A1	Gestão Pública	1	5,26
TOTAL				19	100

Fonte: Elaboração própria.



Observa-se que os 13 periódicos em que houve publicação de artigos relacionados à utilização da abordagem comportamental na prevenção da corrupção possuem áreas de atuação variadas, incluindo veículos destinados primordialmente a discutir assuntos relacionados a crimes financeiros, ética e conformidade, mas também se estendendo para o campo da economia comportamental e da psicologia, áreas assinaladas por Dupuy e Neset (2020) e por Muramatsu e Bianchi (2021) como aquelas para as quais a exploração do assunto tem sido direcionada.

Pontua-se, ainda, que, nos periódicos que atuam em áreas afetas diretamente à prevenção da corrupção e ao reforço dos padrões éticos na gestão (itens 1, 2, 6 e 9) houve a publicação de quase 53% dos artigos considerados. Nesse sentido, nota-se que os padrões de comportamento também têm sido inseridos nos estudos relativos aos contextos em que tradicionalmente a prevenção da corrupção era permeada por aspectos regulatórios e por padrões de conformidade.

3.2. Ano de publicação

Os artigos selecionados foram publicados no período de 2003 a 2023, sendo que o ano com o maior

número de publicações foi 2022, com 4 artigos, representando aproximadamente 21% do total. Como a pesquisa não delimitou um horizonte temporal, faz-se relevante perceber que a temática, de acordo com os resultados, passou a compor a literatura há 20 anos.

Observou-se uma concentração da quantidade publicada nos últimos 6 anos (de 2018 a 2023), representando cerca de 63% da produção. A concentração de publicações nesses anos confirma os apontamentos de Dupuy e Neset (2020) de que o direcionamento das análises para os campos da psicologia e da economia comportamental são recentes – embora seja possível perceber indícios desse mesmo movimento em outras áreas do conhecimento, como a gestão pública.

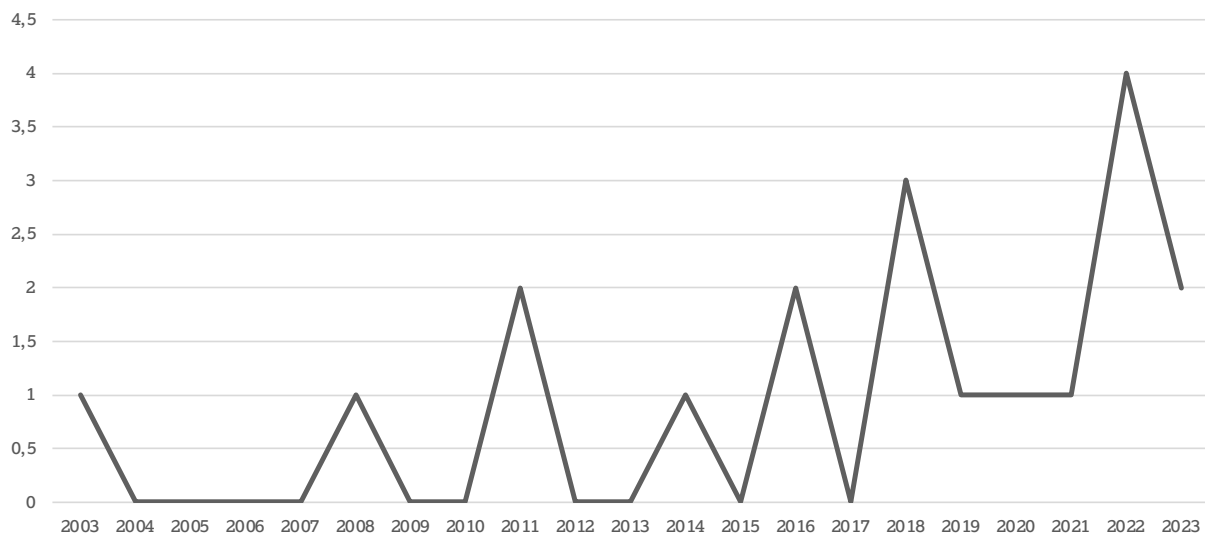
Outro ponto passível de destaque é que, a partir de 2018, houve ao menos uma publicação em cada ano, ao passo que, no período anterior (de 2003 a 2017), a produção não se mostrou frequente, tendo sido observado, inclusive, um período de 5 anos entre a primeira (2003) e a segunda (2008) publicações.

O Quadro 3 apresenta os quantitativos e percentuais observados por ano, além do percentual acumulado e a Figura 1 ilustra esses resultados.

QUADRO 3 • DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS CONFORME O ANO DE PUBLICAÇÃO

ANO DE PUBLICAÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL (%)	PERCENTUAL ACUMULADO (%)
2003	1	5,3	5,3
2008	1	5,3	10,5
2011	2	10,5	21,1
2014	1	5,3	26,3
2016	2	10,5	36,8
2018	3	15,8	52,6
2019	1	5,3	57,9
2020	1	5,3	63,2
2021	1	5,3	68,4
2022	4	21,1	89,5
2023	2	10,5	100
TOTAL	19	100	-

Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS CONFORME O ANO DE PUBLICAÇÃO

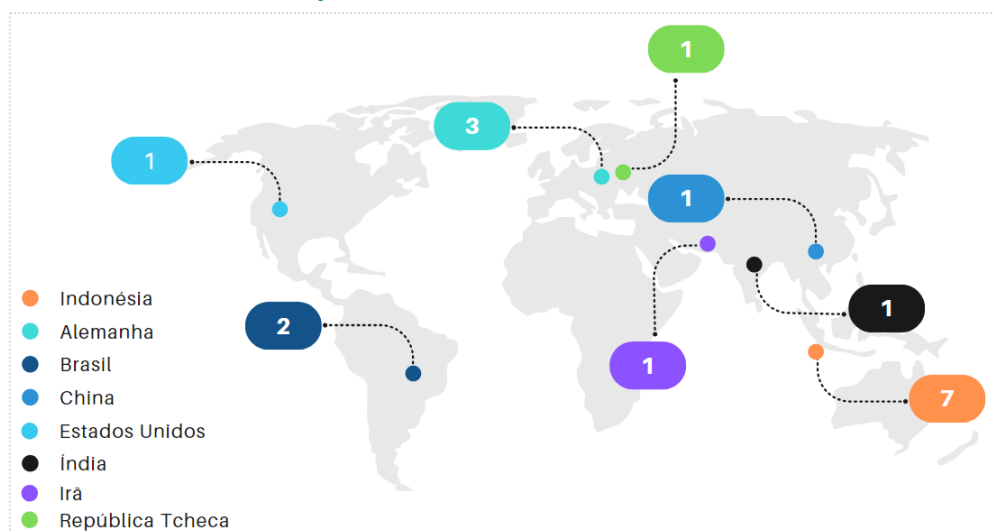
Fonte: Elaboração própria.

3.3. País ao qual o estudo se refere

Conforme assinalado na Figura 2, quanto ao país analisado, quase 37% dos artigos (7) se referem à Indonésia. Cabe assinalar, contudo, que 5 dos 7 artigos relativos a essa localidade são do mesmo autor. Na sequência, com 3 artigos, figura a Alemanha, e, posteriormente, o Brasil com 2. Em outros 2 artigos, não há vinculação específica a um país, tendo sido feita uma análise de aplicabilidade geral. China, Es-

tados Unidos, Índia, Irã e República Tcheca, por sua vez, figuram com 1 artigo cada. Não aparecem nos resultados estudos relativos ao continente africano.

Esses resultados reforçam a informação de que em diferentes nações há a preocupação em estudar o fenômeno da corrupção, inclusive por meio de alternativas que se somem aos esforços tradicionais de prevenção.

FIGURA 2: DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS CONFORME OS PAÍSES AO QUAL SE REFEREM

Fonte: Elaboração própria.

3.4. Enquadramento do estudo

Em relação ao enquadramento dos artigos, 11 (58%) são empíricos e 8 (42%) são teóricos, com a análise e a comprovação prática dos objetos de estudo. Em que pese não haver predominância significativa de um enquadramento ou de outro, pontua-se que o fato de a maioria dos estudos envolver pesquisa empírica parece indicar a intenção e o interesse por análise de situações reais, com consequente aplicabilidade prática dos resultados encontrados.

3.5. Natureza da pesquisa

Do total de artigos analisados, 12 (63%) utilizaram abordagem qualitativa, 5 (26%) utilizaram a quantitativa e 2 (11%), a pesquisa quantitativa associada à qualitativa. A temática da corrupção no setor público, portanto, parece embasar essencialmente estudos de natureza qualitativa, possivelmente em razão da carência de dados oficiais que possibilitem uma análise estatística robusta.

3.6. Público analisado na pesquisa

O Quadro 4 apresenta a quantidade de artigos relacionados aos diferentes públicos analisados. Observa-se que a maioria das pesquisas se ateve a analisar aspectos gerais, relativos aos servidores públicos de qualquer área ou setor (7 artigos, representando cerca de 37%) ou aos cidadãos em geral (6 artigos, representando quase 32%). Essas abordagens relativas aos cidadãos foram associadas à visão de que os aspectos comportamentais observados no setor público não são exclusivos e sim decorrentes, dentre outros, dos contextos históricos e políticos observados na respectiva sociedade.

Dentre as outras categorias analisadas, há apenas um trabalho associado, compreendendo: candidatos a cargos políticos; gestores de agências públicas locais; gestores de pequenas e médias empresas; policiais; e servidores dos setores de finanças e da saúde. Nota-se, portanto, uma diversidade de possíveis públicos específicos dos estudos.

QUADRO 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS POR PÚBLICO ANALISADO

PÚBLICO ANALISADO	QUANTIDADE	PERCENTUAL (%)
Servidores públicos em geral	7	36,84
Cidadãos em geral	6	31,58
Candidatos cargos políticos	1	5,26
Funcionários do Ministério da Economia e Finanças	1	5,26
Gestores de agências locais	1	5,26
Gestores de pequenas e médias empresas	1	5,26
Policiais	1	5,26
Servidores e gestores do setor de saúde	1	5,26
TOTAL	19	100

Fonte: Elaboração própria.

3.7. Aspectos comportamentais analisados

Conforme se observa no Quadro 5, é possível agrupar os 19 artigos em classes de aspectos comportamentais analisados. Destaca-se que 5 artigos (cerca de 26%) abordaram o contexto em que os casos de corrupção estavam propensos a ocorrer, recorrendo a análises de trajetórias históricas, organizacionais e situacionais. Outros 4 artigos (cerca de 21%) se dedicaram a analisar os processos decisórios por meio dos quais os agentes ponderam sobre o custo-benefício do ato de fraude ou corrupção.

Também foram constatados:

- i) a análise das características de personalidade e de comportamento de potenciais fraudadores (em 3 artigos, representando quase 16%); e
- ii) o exame de tecnologias de apoio à obtenção e à análise de dados comportamentais (em 2 artigos, representando pouco mais de 10%).



Outros aspectos foram analisados em apenas um artigo: incentivos à implementação de medidas preventivas por parte dos gestores; impacto da implementação de um sistema informatizado e da disseminação de informações relacionadas à punição; e a relação entre o crescimento econômico, os comportamentos decorrentes e a corrupção. Percebe-se, portanto, uma infinidade de aspectos comportamentais que podem ser analisados em alinhamento à temática de combate à corrupção e em prol da integridade pública.

QUADRO 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS CONFORME OS ASPECTOS COMPORTAMENTAIS ANALISADOS

ASPECTOS COMPORTAMENTAIS ANALISADOS	QUANTIDADE	PERCENTUAL (%)
Componente histórico, organizacional e/ou situacional da corrupção	5	26,32
Processo de tomada de decisão realizado por potenciais fraudadores	4	21,05
Características e atitudes de potenciais fraudadores	3	15,79
Tecnologia de apoio à obtenção e à análise de dados comportamentais	2	10,53
Categorização de incentivos à adoção de medidas preventivas	1	5,26
Impacto da implementação de sistema informatizado na intenção dos servidores em cometer fraude	1	5,26
Impacto da disseminação de informações relacionadas à punição na propensão dos cidadãos em aceitar suborno	1	5,26
Influência da educação anticorrupção na mudança de comportamento	1	5,26
Relação entre o crescimento econômico, os comportamentos decorrentes e a corrupção	1	5,26
TOTAL	19	100

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos mecanismos que parecem explicar a trajetória da corrupção em contextos específicos e determinadas circunstâncias revela-se um instrumento analítico relevante para compreensão do fenômeno. As pesquisas indicam que fatores situacionais – como o nível de supervisão, o grau de tolerância organizacional à corrupção e a percepção de impunidade – influenciam de maneira significativa a propensão ao comportamento corrupto. Esses achados apontam para a necessidade de a formulação e a implementação de medidas preventivas considerarem as particularidades do ambiente institucional em questão. A adoção de práticas de controle interno mais aderentes às especificidades organizacionais mostra-se, portanto, mais eficaz do que abordagens genéricas, as quais podem ser facilmente contornadas.

Adicionalmente, destacam-se os estudos voltados para a análise das características, do comportamento e dos processos de decisão dos potenciais fraudadores. Os resultados apontam que vieses cognitivos, pressões sociais e mecanismos de racionalização pessoal exercem influência significativa nesse processo, razão pela qual não devem ser desconsiderados na formulação de estratégias preventivas. Evi-

dencia-se, ainda, a relevância de análises de perfil prévias à ocupação de cargos públicos ou políticos, com a adoção de ações que possibilitem restringir o acesso daqueles cujas características pessoais revelem maior propensão a condutas antiéticas.

No mesmo sentido, o estudo relativo à influência da educação anticorrupção na mudança comportamental evidencia que treinamentos educacionais voltados à integridade têm o potencial de promover mudanças duradouras de atitude. Esses treinamentos, ao reforçarem valores éticos desde os estágios iniciais da carreira no setor público, contribuem para a consolidação de uma cultura institucional orientada pela ética e pela responsabilidade.

3.8. Propostas apresentadas para prevenção da corrupção a partir dos aspectos comportamentais analisados

O Quadro 6 apresenta as sugestões de abordagens apresentadas nos artigos analisados, as quais têm como objetivo auxiliar os tomadores de decisão na implementação de medidas destinadas a conter ou a diminuir a propensão ao cometimento de atos corruptos. Note-se que uma mesma proposta foi apresentada em mais de um artigo, com destaque

à disseminação de mensagens de reforço positivo e à promoção da participação ativa das instituições na mudança de mentalidade, indo ao encontro das medidas apontadas pela OCDE (2018), as quais também se relacionam com a divulgação de mensagens de incentivo às escolhas éticas e com o fortalecimento dos valores e do ambiente institucional.

Observa-se que as medidas propostas se baseiam em abordagens que consideram as motivações, os incentivos e as normas sociais, apresentando soluções que podem se somar às medidas tradicionais de prevenção da corrupção e aumentar a sua efetividade, tal como assinalado por Lambsdorff (2015).

QUADRO 6 – MEDIDAS APRESENTADAS PARA AUXÍLIO À PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

PROPOSTAS	QUANTIDADE
Disseminar mensagens de reforço positivo	5
Promover a participação ativa das instituições na mudança de mentalidade	4
Promover a conscientização sobre potenciais danos causados pela corrupção	3
Aumentar os controles administrativos e a responsabilização dos agentes	3
Promover a formação dos agentes em temas anticorrupção e de reforço aos padrões éticos	3
Fazer com que a alta administração lidere o processo de mudança e que expresse constantemente o “tom do topo” positivo	2
Analisar previamente as características dos fraudadores	2
Informar acerca das punições aplicadas	2
Utilizar ferramentas informatizadas e/ou tecnologias disruptivas	2
Realizar um processo sistemático de desaprendizagem em relação à corrupção e de reaprendizagem dos valores positivos	2
Fomentar um ambiente colaborativo, inclusivo e meritocrático	2
Disseminar mensagens desconfortáveis, com enfoque na culpa e na vergonha	1
Reforçar a divulgação dos canais de denúncia	1
Analisar profundamente a natureza dos esquemas de fraude e a dinâmica das organizações corruptas	1

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que, de maneira geral, os estudos analisados convergem para a compreensão de que a prevenção da corrupção demanda uma abordagem multifacetada, que articule estratégias de natureza comportamental, educacional, institucional e tecnológica.

As propostas apresentadas destacam, em sua maioria, a influência do contexto organizacional e do comportamento dos líderes, evidenciando a necessidade de implementar intervenções capazes de transformar a cultura institucional. Medidas tradicionalmente utilizadas, como a elaboração de códigos de conduta e o engajamento das lideranças por meio de manifestações internas e participação em eventos, continuam sendo reconhecidas como componentes essenciais dos programas preventivos.

Adicionalmente, os estudos incorporam proposições fundamentadas na análise comportamental e nos processos decisórios individuais, apresentando

modelos e ferramentas voltados à modificação de percepções e atitudes frente à corrupção. Dentre essas iniciativas, destacam-se: um modelo voltado à remodelagem da percepção de agentes públicos em relação à corrupção; um quadro analítico, baseado em fundamentos teóricos, que orienta a seleção de diferentes tipos de intervenção antifraude; e uma estrutura sistematizada para a erradicação da corrupção em organizações, alicerçada em processos de desaprendizagem e reaprendizagem.

Pode-se inferir, portanto, que o aprofundamento do conhecimento sobre os fatores comportamentais, psicológicos e situacionais que favorecem a ocorrência de práticas corruptas constitui base indispensável para o desenvolvimento de mecanismos preventivos, os quais contribuem de forma decisiva para o fortalecimento da integridade organizacional e para a reconstrução da confiança pública nas instituições.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho realizou uma revisão sistemática da literatura nacional e internacional acerca das iniciativas de prevenção da corrupção orientadas para o comportamento humano, apresentando o cenário de como o tema tem sido tratado no setor público. As descobertas revelaram que a exploração do assunto tem ganhado importância nos estudos de diferentes campos do conhecimento, especialmente da psicologia e da economia comportamental.

Constatou-se também a relatividade aos contextos em que tradicionalmente a prevenção da corrupção era permeada, em essência, por aspectos regulatórios e por padrões de conformidade. Percebeu-se, portanto, que iniciativas que visam influenciar atitudes e comportamentos, como campanhas de conscientização com reforços positivos e comprometimento de toda a organização, têm sido sugeridas para a construção de resultados positivos significativos no âmbito da administração pública.

Também foi possível observar que os trabalhos sobre o assunto foram publicados nos últimos 20 anos, com aumento da frequência nos últimos 6, indicando um interesse recente e emergente pelo tema, mas ainda incipiente. Além de artigos que tratam diretamente do ambiente da administração pública, constatou-se que parte dos trabalhos se correlacionam com os aspectos comportamentais da sociedade em geral, indicando uma vasta gama de possibilidades de foco e análise.

Quanto à localização geográfica dos países aos quais os estudos se referem, houve representação em todos os continentes, exceto na África. Esse resultado apresenta uma perspectiva de pesquisa a ser considerada em trabalhos futuros, que poderão explorar a efetividade de diferentes tipos de iniciativas de prevenção da corrupção orientadas para o comportamento em países africanos, que indicaram escassez absoluta na busca realizada. Também podem ser realizados estudos que avaliem, em diferentes continentes, o impacto e a efetividade, no médio e longo prazos, dessas iniciativas na redução da corrupção e na promoção da integridade. Para isso, faz-se relevante indicar a necessidade de intensificar estudos mais aprofundados sobre a temática em distintos países.

Adicionalmente, trabalhos futuros podem suprir limitação relativa à presente pesquisa, que se ateve

a pesquisar artigos disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES, em língua portuguesa e inglesa, com estrato Qualis/Capes equivalente ou superior a B2, de modo a estender a abrangência da análise a outras bases e periódicos, bem como a estudos de diferentes línguas.

Como a presente pesquisa também se ateve especificamente ao setor público, indicam-se estudos que ampliem o seu escopo para o setor privado, de modo a possibilitar análises comparativas.

Por fim, pondera-se que esta revisão sistemática da literatura reforça não apenas a importância, mas também a viabilidade das abordagens comportamentais na luta contra a corrupção, especialmente no setor público, oferecendo um caminho promissor para a construção de sociedades mais justas e íntegras.

5. REFERÊNCIAS

- Barreto, R. T. S., & Vieira, J. B. (2021). Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas*, 19(3), 442-463. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>
- Controladoria-Geral da União. (2016). *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*. Brasília. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf>
- Controladoria-Geral da União. (2018). *Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade*. Brasília. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>
- Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. (2017). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- Decreto n. 11.529, de 16 de maio de 2023. (2023). Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm
- Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. (2013). Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm

Cronin, P., Ryan, F., & Coughlan, M. (2008). Undertaking a literature review: a step-by-step approach. *British Journal of Nursing*, 17(1), 38-43, 2008. https://www.researchgate.net/publication/5454130_Undertaking_a_literature_review_A_step-by-step_approach

Dupuy, K., & Neset, S. (2020). *La psicología cognitiva de la corrupción*. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute. <https://www.u4.no/publications/la-psicologa-cognitiva-de-la-corrupcion>

Lambsdorff, J. G. (2015, Dezembro): *Preventing corruption by promoting trust: Insights from behavioral Science* (Working Paper nº 69-15). Universidade de Passau, Passau, Alemanha. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/125558/1/844794015.pdf>

Muramatsu, R., & Bianchi, A. M. A. F. (2021) Behavioral economics of corruption and its implications. *Brazilian Journal of Political Economy*, 41 (1), 100-116. <https://www.scielo.br/j/rep/a/3gsHZHBvzydVskVvQnVvhyx/?lang=en>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2017). *Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública*. Paris. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity: harnessing the human factor to counter corruption*. Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/behavioural-insights-for-public-integrity_9789264297067-en

APÊNDICE • QUADRO 1 – ARTIGOS SELECIONADOS

TÍTULO	AUTOR(ES)	ANO DE PUBLICAÇÃO	PERIÓDICO	PAÍS A QUE O ESTUDO SE REFERE
Be like water: developing a fluid corruption prevention strategy	Prabowo, Hendi Yogi; Suhermita, Suhermita	2018	Journal of Financial Crime	Indonésia
Sight beyond sight: Foreseeing corruption in the Indonesian government through behavioral analysis	Prabowo, Hendi Yogi; Suhermita, Suhermita	2016	Journal of Financial Crime	Indonésia
Distance to news: how social media information affects bribegiving in India	Goto, Jun; Kurosaki, Takashi; Mori, Yuko	2022	Japanese Economic Review	Índia
Psychological Pathways to Fraud: Understanding and Preventing Fraud in Organizations	Murphy, Pamela R.; Dacin, M. Tina	2011	Journal of business Ethics	Estados Unidos
Reinvigorating the human instrument: An exploratory study on the potential use of CAQDAS in qualitative evaluation of corruption prevention in Indonesia	Prabowo, Hendi Yogi	2020	Journal of Financial Crime	Indonésia
To be corrupt or not to be corrupt: Understanding the behavioral side of corruption in Indonesia	Prabowo, Hendi Yogi	2014	Journal of Money Laundering Control	Indonésia
Impact of information system institutionalization on corruption in the Brazilian public health system	Magnagnagno, Odirlei Antonio; Luciano, Edimara M.; Wiedenhöft, Guilherme	2022	Transformando o Governo	Brasil
Understanding Corruption in Organizations – Development and Empirical Assessment of an Action Model	Rabl, Tanja; Kuhlmann, Torsten M.	2008	Journal of business Ethics	Alemanha
Tackling practical issues in fraud control: a practice-based study	Maulidi, Ach; Ansell, Jake	2021	Journal of Financial Crime	Indonésia
Forgetting corruption: unlearning the knowledge of corruption in the Indonesian public sector	Prabowo, Hendi Yogi; Sriyana, Jaka; Syamsudin, Muhammad	2018	Journal of Financial Crime	Indonésia
Experimental test of the effects of punishment probability and size on the decision to take a bribe	Bahník, Štěpán; Vranka, Marek A.	2022	Journal of Behavioral and Experimental Economics	República Checa

TÍTULO	AUTOR(ES)	ANO DE PUBLICAÇÃO	PERIÓDICO	PAÍS A QUE O ESTUDO SE REFERE
Fight against administrative corruption within governmental organizations from motto to practice (case study: Ministry of Economic Affairs and Finance)	Darsareh, Samieh; Bastanipour, Mehrdad	2016	Problems and perspectives in management	Irã
Anti-Corruption Education in an Indonesian Government-Affiliated Academy: Graduates' Perspectives on How Education Influenced their Behaviour in their Workplace	Ramdhani, Nungki Awalya	2023	Journal of Educational Studies	Indonésia
Corruption and selection by consequences: a behavioral analysis	Carrara, Kester; Fernandes, Diego Mansano	2018	Psicologia, teoria e pesquisa	Brasil
Does more moral equal less corruption? The different mediation of moral foundations between economic growth and corruption in China	Huang, Feng; Li, Sijia; Ding, Huimin; Han, Nuo; Zhu, Tingshao	2023	Current psychology (New Brunswick, N.J.)	China
Managers' Corruption Prevention Efforts in Small and Medium-Sized Enterprises: An Exploration of Determinants	Werner, Anna; Rabl, Tanja; Best, Henning	2019	European management review	Alemanha
Nudging and Artificial Intelligence Against Corruption in the Public Sector: Possibilities and Risks	Capdeferro Villagrasa, Oscar; Ponce Solé, Juli	2022	Revista Digital de Derecho Administrativo	-
Police Corruption and Psychological Testing: A Strategy for Preemployment Screening	Arrigo, Bruce A.; Claussen, Natalie	2003	International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology	-
The Impact of Situational Influences on Corruption in Organizations	Rabl, Tanja	2011	Journal of Business Ethics	Alemanha

Fonte: Elaboração própria.



Tatiana Freitas de Oliveira

tati.oli.freitas@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4592-0249>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pós-graduada em Orçamento Público (Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, 2017) e graduada em Engenharia de Produção (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2006). Possui experiência na área de Administração Pública, especialmente em Auditoria, Ouvidoria e Gerenciamento de Riscos. Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU) desde 2008. Atualmente exerce a função de Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).



Anna Carolina Mendonça Lemos Ribeiro

anna.ribeiro@ipea.gov.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3691-8422>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Possui doutorado em Administração (Universidade de Brasília – UnB, 2022), mestrado em Educação (Universidade Católica de Brasília – UCB, 2010) e em Economia (UnB, 2016), e graduação em Biblioteconomia (UnB, 2000). Desde 2009 é servidora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atualmente é Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas do Instituto. É professora permanente do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Ipea. Áreas de interesse: gestão pública, gestão de pessoas, inteligência e integridade pública.

Fortalecendo a qualidade na auditoria interna para promover a integridade pública: o papel do programa de gestão e melhoria da qualidade do DenaSUS¹

Strengthening quality in internal audit to promote public integrity: the role of the DenaSUS quality management and improvement program

Fortalecimiento de la calidad en la auditoría interna para promover la integridad pública: el papel del programa de gestión y mejora de la calidad del DenaSUS

Aparecida Dantas de Almeida Medeiros, Alexandre Alves Rodrigues, Edna Magali de Oliveira Deolindo, Rafael Hohenfeld Macedo dos Santos e Renaldo Vasconcelos da Ponte

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.735>

Resumo: A integridade pública é um elemento central da boa governança e da legitimidade institucional, especialmente em ambientes complexos como o Sistema Único de Saúde (SUS). Este artigo analisa como a implementação do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade da Auditoria Interna (ProQuali), pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DenaSUS), pode fortalecer a auditoria interna como instrumento de promoção da integridade. Com base em referenciais normativos, teóricos e práticos, o estudo examina o papel estratégico do “Tom do Topo”, a conformidade com normas internacionais de auditoria e os desafios enfrentados durante a implementação do ProQuali. Os resultados indicam que o programa contribui para institucionalizar práticas qualificadas de auditoria, alinhadas à ética, transparência e geração de valor público, sendo uma experiência potencialmente replicável em outras esferas do SUS.

Palavras-chave: ética; qualidade; integridade; auditoria interna; SUS.

Abstract: Public integrity is a central element of good governance and institutional legitimacy, especially in complex environments such as the Brazilian Unified Health System (SUS). This article analyzes how the implementation of the Internal Audit Quality Management and Improvement Program (ProQuali), led by the National Department of SUS Audit (DenaSUS), can strengthen internal auditing as a tool for promoting integrity. Based on normative, theoretical, and practical frameworks, the study examines the strategic role of the “Tone at the Top,” compliance with international auditing standards, and the challenges faced during ProQuali’s implementation. The results indicate that the program contributes to institutionalizing qualified auditing practices aligned with ethics, transparency, and the generation of public value, making it a potentially replicable experience in other areas of SUS.

Keywords: ethics; quality; integrity; internal audit; SUS.

1. Artigo submetido em 27/03/2024 e aceito em 19/05/2025.

Resumen: La integridad pública es un elemento central de la buena gobernanza y de la legitimidad institucional, especialmente en entornos complejos como el Sistema Único de Salud de Brasil (SUS). Este artículo analiza cómo la implementación del Programa de Gestión y Mejora de la Calidad de la Auditoría Interna (ProQuali), liderado por el Departamento Nacional de Auditoría del SUS (DenaSUS), puede fortalecer la auditoría interna como herramienta para promover la integridad. Basado en marcos normativos, teóricos y prácticos, el estudio examina el papel estratégico del “Tono desde la Cúpula”, el cumplimiento de las normas internacionales de auditoría y los desafíos enfrentados durante la implementación del ProQuali. Los resultados indican que el programa contribuye a institucionalizar prácticas de auditoría calificadas, alineadas con la ética, la transparencia y la generación de valor público, constituyéndose en una experiencia potencialmente replicable en otras áreas del SUS.

Palabras clave: ética; calidad; integridad; auditoría interna; SUS.

INTRODUÇÃO

A integridade pública é um princípio fundamental para a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais. Portanto, cabe aos órgãos públicos atuarem estrategicamente para promover práticas que elevem os padrões de conduta e integridade na cultura institucional. No contexto do Sistema Único de Saúde (SUS), esse desafio adquire relevância diante da complexidade da gestão e da necessidade de garantir o uso adequado dos recursos públicos.

Entre os fatores essenciais para o fortalecimento da integridade institucional, destaca-se o Tom do Topo (*Tone at the Top*), que representa o conjunto de valores, decisões e práticas expressos pelas instâncias superiores de liderança, com reflexos diretos no ambiente de controle e na cultura organizacional. No âmbito da Administração Pública Federal, esse compromisso está normativamente respaldado por instrumentos como o Decreto nº 9.203/2017, que estabelece a política de governança, e o Decreto nº 11.529/2023, que institui o Sistema de Integridade Pública.

As unidades de auditoria interna ocupam posição estratégica nesse contexto, pois, além de exercerem função avaliativa independente, têm o potencial de influenciar positivamente o ambiente de controle e os compromissos organizacionais com a integridade. Para que esse papel seja efetivo, é necessário garantir a qualidade técnica, a padronização de práticas e o aprimoramento contínuo dos processos de auditoria. Em consonância com essa agenda, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DenaSUS), do Ministério da Saúde, criou o

Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade da Auditoria Interna (ProQuali), com o objetivo de fortalecer a auditoria interna do SUS, alinhando-a aos princípios da boa governança, aos padrões profissionais internacionais e à promoção da integridade pública.

O ProQuali baseia-se nas diretrizes das Normas Globais de Auditoria Interna (The IIA, 2024), que recomendam a implementação de um Programa de Avaliação e Melhoria da Qualidade para aferir a eficácia das auditorias, a conformidade com as normas e o impacto das recomendações. O programa busca institucionalizar atividades permanentes de avaliação e melhoria contínua, a exemplo do que já ocorre em órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU).

Considerando essa contextualização, este estudo objetiva analisar como a implementação do ProQuali pode contribuir para fortalecer a auditoria interna na promoção da integridade no Sistema Único de Saúde (SUS). Busca-se compreender de que maneira a adoção do Programa de Qualidade pode consolidar práticas de auditoria alinhadas à integridade na gestão pública. Para isso, são examinados os principais desafios e avanços observados ao longo de sua implementação, o grau de alinhamento do ProQuali às normas internacionais de auditoria e seu potencial de replicabilidade em outras esferas de gestão do SUS, com foco em seu papel no fortalecimento da auditoria interna como instrumento de promoção da boa governança no SUS. Articula-se, portanto, análise documental de normativos institucionais, avaliação técnica de relatórios de auditoria e procedimentos de benchmarking com experiências de outras unidades de auditoria interna governa-

mental. Esse conjunto metodológico visa identificar avanços, limitações e condicionantes institucionais para a consolidação do ProQuali como mecanismo de fortalecimento da integridade no âmbito do SUS.

O artigo está organizado em seis seções. A seção 1 apresenta uma reflexão sobre a qualidade da entrega dos serviços na Administração Pública Federal, com discussão dos princípios e das práticas que orientam a gestão pública e sua relação com a auditoria interna. A 2 aborda a relação entre integridade e programas de qualidade na auditoria interna, com destaque para a importância da conformidade com normas e padrões éticos para garantir a transparência e a eficácia da gestão pública. Na seção 3, é feita uma contextualização histórica sobre a auditoria no SUS e o papel do DenaSUS, para compreender o cenário em que o ProQuali foi implementado. A 4 descreve os métodos adotados para a elaboração do estudo, com ênfase no processo de concepção e execução do ProQuali, e abordagem qualitativa baseada na análise de documentos institucionais. A seção 4.1 discute o ProQuali no contexto do DenaSUS, detalhando como o programa foi estruturado e seus principais objetivos. Na seção 5, são apresentados os resultados e a discussão, que destacam os avanços e desafios da implementação do Programa, assim como os benefícios já observados, como o fortalecimento da integridade na auditoria interna do SUS. Por fim, a seção 6 oferece a conclusão do estudo, que realça o ProQuali como uma experiência exitosa com potencial replicação de boas práticas em outras esferas do Sistema Nacional de Auditoria (SNA) com vista ao aprimoramento da gestão pública e à promoção da integridade no SUS.

1. A QUALIDADE DA ENTREGA DOS SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A busca pela qualidade na administração pública está diretamente relacionada à necessidade de entregar serviços com eficiência, eficácia e efetividade, em conformidade com as expectativas da sociedade e os princípios constitucionais da administração pública. De forma geral, qualidade pode ser entendida como a capacidade de satisfazer requisitos estabelecidos e atender às necessidades dos cidadãos como usuários dos serviços. A Organização Internacional de Normalização (ISO), por meio da norma ABNT ISO 9000:2015, amplia esse entendimento ao

afirmar que: “A qualidade dos produtos e serviços de uma organização é determinada pela capacidade de satisfazer os clientes e pelo impacto pretendido e não pretendido nas partes interessadas pertinentes.” (ABNT, 2015, p. 5).

No contexto público, essa definição adquire contornos específicos, uma vez que os requisitos são determinados não apenas por normas legais e administrativas, mas também pelas expectativas sociais quanto ao desempenho e ao valor público gerado pelos serviços prestados. Segundo Juran e Gryna (1991), a qualidade também pode ser definida como adequação ao uso. Isso reforça a ideia de que a eficácia na entrega de bens e serviços deve ser medida pela sua capacidade de atender às necessidades reais dos cidadãos. Assim, os conceitos da qualidade aplicados ao setor público extrapolam a simples padronização de processos e envolvem dimensões como transparência, legitimidade, *accountability* e foco no cidadão. Na esfera federal, um marco importante na institucionalização da qualidade foi o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005, com o objetivo de promover a excelência na gestão pública. O programa incorporou princípios da gestão da qualidade total, adaptando-os ao contexto da administração pública. Suas práticas envolviam a autoavaliação institucional, o uso do Modelo de Excelência da Gestão Pública (MEGP), e a promoção da participação cidadã, responsabilidade social e aprendizagem organizacional (Brasil, 2009).

Tais práticas representaram um esforço de alinhamento entre a gestão pública tradicional e os fundamentos do modelo gerencial, que defende maior ênfase em resultados, descentralização administrativa e controle por desempenho, em contraposição ao modelo burocrático, centrado em processos formais e hierarquia rígida (Bresser-Pereira, 1998). Enquanto o modelo burocrático weberiano prioriza a conformidade normativa e a impessoalidade como garantia de justiça e previsibilidade, o modelo gerencial introduz a lógica da eficiência e da orientação a resultados, inspirado em práticas do setor privado.

Nesse cenário, o GesPública surgiu como uma proposta híbrida, que buscava preservar os princípios republicanos da administração pública ao mesmo tempo em que incorporava mecanismos de avaliação de desempenho e melhoria contínua típicos da gestão da qualidade. Suas diretrizes dialo-

gavam diretamente com os princípios da ISO 9001, como a gestão por processos, a abordagem sistêmica, o foco no cidadão e a melhoria contínua.

Contudo, apesar de seus avanços, o GesPública foi revogado formalmente pelo Decreto nº 9.094/2017 (Brasil, 2017c), o que encerrou seu marco regulatório sem, no entanto, eliminar a presença dos seus princípios na gestão pública federal. Esses fundamentos foram absorvidos e reconfigurados por outros normativos, com destaque para o Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Esse novo marco normativo estabelece princípios como capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, responsabilidade e transparência, e reforça a importância de práticas de gestão de riscos, controles internos, avaliação de desempenho organizacional e prestação de contas.

Além disso, documentos estratégicos como a Estratégia de Governo Digital estabelecidos pelo Decreto nº 10.332/2020 (Brasil, 2020) e os referenciais emitidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) vêm promovendo a incorporação sistemática de práticas de qualidade, governança e foco no cidadão. Assim, mesmo com a extinção do GesPública, observa-se uma continuidade e aprofundamento dos seus princípios sob novos marcos normativos e institucionais, que refletem a maturidade da administração pública brasileira na consolidação de uma cultura de excelência, integridade e entrega de valor público, com foco em resultados, *accountability* e satisfação do cidadão.

2. RELAÇÃO ENTRE INTEGRIDADE E PROGRAMAS DE QUALIDADE NA AUDITORIA INTERNA

A integridade pública tem sido reconhecida como um dos pilares fundamentais da boa governança e da qualidade na administração. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), refere-se ao alinhamento consistente com princípios éticos, normas e valores voltados à priorização do interesse público em detrimento de interesses privados, tanto na formulação quanto na implementação de políticas (OCDE, 2017). Essa concepção amplia o entendimento tradicional de integridade, antes restrito ao combate à corrupção, passando a abarcar um conjunto de comportamentos,

práticas e estruturas institucionais que promovem a ética, a imparcialidade e a transparência nos processos administrativos. Assim, ela não é apenas uma obrigação moral, mas um elemento estratégico para assegurar a legitimidade das decisões públicas e a confiança nas instituições.

Nesse contexto, a qualidade da auditoria interna é um conceito multifacetado, que vai além do cumprimento de normas e regulamentações. Reflete a capacidade da organização de realizar avaliações e aconselhamentos independentes e objetivos, contribuindo para o aprimoramento das operações e para a governança. Como define o Instituto de Auditores Internos (IIA), trata-se de uma atividade de avaliação e consultoria que visa agregar valor e melhorar os processos da organização (The IIA, 2017b). A qualidade da auditoria não pode ser dissociada dos princípios éticos. A integridade organizacional exige que os envolvidos nos processos decisórios ajam de forma transparente, honesta e responsável. A auditoria, nesse sentido, fortalece a integridade institucional ao avaliar criticamente a execução das políticas públicas e identificar falhas ou desvios.

A adoção de mecanismos formais de avaliação e aprimoramento, como o Programa de Garantia e Melhoria da Qualidade (*Quality Assurance and Improvement Program – QAIP*), torna-se, portanto, essencial. De acordo com o The IIA (2017b), um QAIP eficaz deve assegurar conformidade com a definição de auditoria interna, o código de ética e as normas internacionais, promovendo uma atuação ética e responsável. Tais práticas de avaliação contínua permitem ajustes e melhorias constantes. Um sistema robusto de controle da qualidade garante a contribuição efetiva da auditoria para a governança, mediante a identificação de riscos, conformidade com as leis e promoção de melhorias. Esses fatores são fundamentais para a integridade institucional e a geração de valor público, ao prevenir falhas e fomentar uma cultura de responsabilidade.

Nesse sentido, a implementação de um programa de melhoria da qualidade está alinhada ao conceito atual de integridade apresentado por Heywood & Kirby (2020), em *Public Integrity: from Corruption Rhetoric to Substantive Moral Idea*. Os autores destacam que uma instituição pública possui integridade quando demonstra uma disposição robusta para perseguir seu propósito de forma eficiente, respeitando as limitações da legitimidade e em consonância com

seus compromissos. Ao alinhar as práticas e ações da auditoria interna com um propósito institucional bem definido, o programa visa evitar discrepâncias e inconsistências na função, promovendo práticas éticas e transparentes, que sejam moralmente justificáveis e socialmente aceitáveis. Isso fortalece a confiança do público na instituição e reforça sua legitimidade para alcançar os objetivos institucionais, contribuindo para a melhoria da governança e a capacidade de servir ao interesse público.

Contudo, esse processo só se mostra eficaz quando há um comprometimento claro da liderança, o chamado “*tone at the top*”. O conceito de Tom do Topo (TdT) tem ganhado destaque nos estudos sobre governança e auditoria, sendo caracterizado como o conjunto de políticas, procedimentos e atitudes da alta administração, voltados à promoção da integridade e ao fortalecimento do ambiente de controle. Essas práticas visam orientar condutas éticas e reduzir desvios em toda a organização, buscando o alcance de seus objetivos (Hansen et al., 2009; The IIA, 2009; Warren, 2015).

O TdT foi utilizado pela primeira vez pela *National Commission on Fraudulent Financial Reporting*, em 1987, para analisar o sistema de relatórios financeiros e mitigar fraudes (National Commission on Fraudulent Financial Reporting, 1987). Desde então, vem sendo reconhecido como um componente essencial da postura ética da governança, estabelecendo padrões de conduta em toda a instituição (Santos et al., 2023). Assim, a auditoria interna ocupa um espaço estratégico, pois contribui diretamente para a promoção e avaliação da governança quando bem estruturada. Uma auditoria de alta qualidade deve produzir análises independentes, comunicar achados e recomendações, não apenas sobre riscos e controles, mas também sobre o próprio sistema de governança, influenciando a melhoria do TdT (Santos et al., 2023)

3. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA SOBRE AUDITORIA E O DENASUS

O impacto da auditoria resulta de uma construção histórica, com diferentes compreensões sobre a origem da função. Segundo O'Reilly et al. (1990), a auditoria surgiu para subsidiar a área contábil e, no século XII d.C., foi reconhecida enquanto especialidade. No campo da saúde coletiva, o Canadá e

a Inglaterra foram os primeiros países a desenvolver auditorias em sistemas públicos de saúde. O Canadá, mediante a construção do Relatório Flexner, indicava a necessidade de avaliação e controle da formação e exercício profissional médico. Já a Inglaterra, segundo Reis et al. (1990), diante do aumento exponencial da demanda por serviços de saúde no National Health Service (NHS) e das limitações de recursos disponíveis, foi obrigada a adotar medidas de otimização de gastos. Para alguns autores, a auditoria do setor público foi moldada como uma tendência do movimento neoliberal, fundamentada nos princípios de *governance*, *control* e *accountability* (Powel, 1997, p. 10). Já nos países em desenvolvimento, as auditorias surgiram sob a ordem do Banco Mundial, baseadas em parâmetros rígidos, como instrumento para o aprimoramento da gestão pública.

Estudos de Medeiros (2011) apontam que a auditoria pública de saúde do Brasil surgiu vinculada ao Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS) enquanto atividade médica e contábil com objetivo de acreditação e autorização de contas hospitalares cobradas por meio da Autorização de Internação Hospitalar (AIH). Com a extinção do INAMPS em 1993 e a consequente criação do SUS, as atividades de auditorias foram reestruturadas, com a instituição do Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA). No entanto, para a autora, as atividades de auditoria conservaram o perfil autorizador de procedimentos de saúde, característico de uma função regulatória.

O SUS, por sua vez, configura-se como um “conjunto de relações políticas, econômicas e institucionais que se concretizam em organizações, regras e serviços responsáveis pela condução dos processos referentes à saúde de uma dada população” (Giovanella et al. 2012, p. 154). Na sua conformação, há a presença de diversos atores em disputa de poder e recursos, já que o setor saúde no Brasil é considerado um “vigoroso setor de atividade econômica” (Giovanella et al. 2012, p. 138). Assim, torna-se relevante a discussão sobre o papel da auditoria do SUS na composição das estruturas de governança do Estado, que, aliada à participação social e à descentralização da gestão da saúde pública, fortalece a democratização da saúde e a gestão do SUS nas três esferas de governo (federal, estadual, distrital e municipal).

Nesse contexto, o DenaSUS foi instituído na estrutura organizacional do Ministério da Saúde por

meio da Lei nº 8.689 de 27 de julho de 1993 (Brasil, 1993) e o Decreto nº 1651 de 28 de setembro de 1995 (Brasil, 1995), que regulamenta o SNA, dentre outras competências, estabeleceram que o órgão passaria a exercer o papel de órgão central deste Sistema, implementado de forma descentralizada nas três esferas de gestão do SUS, com o objetivo de monitorar a conformidade na aplicação dos recursos da saúde entre os entes federados. Importa destacar que, a exemplo do ano de 2021, a dotação orçamentária para o Ministério da Saúde foi autorizada em valor total de R\$200,6 bilhões, o que representa um significativo desafio ao DenaSUS no que diz respeito à priorização das auditorias baseadas em riscos, à manutenção e melhoria de qualidade e à abrangência da realização de atividades, considerando as limitações de recursos do Departamento. De acordo com o Relatório Anual de Auditoria de 2021, o Departamento auditou o montante de R\$1.336.873.787,78 (um bilhão, trezentos e trinta e seis milhões, oitocentos e setenta e três mil, setecentos e oitenta e sete reais e setenta e oito centavos) referente a apenas uma ação nacional de auditoria sobre a aplicação de recursos federais pelas Santas Casas e Hospitais Filantrópicos destinados ao enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Conforme o Decreto nº 11.798, de 28 de novembro de 2023 (Brasil, 2023b), o DenaSUS está posicionado como órgão de assessoria direta e imediata ao Ministro. A estrutura do Departamento é composta por quatro Coordenações-Gerais, com suas respectivas coordenações, vinte e seis Serviços de Auditoria distribuídos nos estados do Brasil, além de uma Seção de Auditoria localizada no Distrito Federal. O efetivo de trabalho do DenaSUS é formado por 456 servidores. Essa estrutura abrangente e integrada é fundamental para a execução das atividades de auditoria em todo o território nacional.

Por meio da análise dos normativos institucionais, o DenaSUS atua como um avaliador dos princípios que regem o SUS, com o objetivo de assegurar que os recursos sejam utilizados adequadamente e que os serviços de saúde sejam prestados de maneira eficaz à população. Para alcançar esse objetivo, o Departamento propõe melhorias nos processos de governança, gerenciamento de riscos, controles internos e integridade das políticas, programas, ações e serviços de saúde. Uma de suas principais atividades é a realização de auditorias de forma siste-

mática e disciplinada, que servem como um instrumento de avaliação e apoio à governança, permitindo identificar eventuais irregularidades, desperdícios ou deficiências nos processos de gestão. Além disso, regimentalmente, o Departamento coordena, orienta, apoia e promove a gestão do conhecimento sobre a auditoria interna no âmbito do SNA, assim como, sistematiza e padroniza seus procedimentos operacionais, com o objetivo de garantir a eficiência e uniformidade nas atividades de avaliação em todo o país.

Outro aspecto relevante do papel do DenaSUS, é a promoção da transparência e o estímulo ao controle social por meio da articulação com os Conselhos de Saúde para engajar a sociedade civil no acompanhamento e fiscalização das políticas e ações de saúde. A promoção do conhecimento e a busca por incorporação de inovações tecnológicas são realizadas por meio de intercâmbios nacionais e internacionais. Desse modo, cabe ao Departamento a premissa de disseminar a modernização dos métodos e práticas de auditoria, promovendo, nos componentes de auditoria nas esferas estaduais, municipais e distrital, ações, programas e projetos que incentivem o desenvolvimento de uma cultura organizacional voltada para a qualidade das auditorias do SUS. Consequentemente, a partir desse arcabouço teórico e institucional, busca-se responder à pergunta central: como a implementação do ProQuali pode contribuir para fortalecer a auditoria interna na promoção da integridade no SUS? De modo mais específico, quais foram os principais desafios e avanços na implementação do Programa? Em que medida ele está alinhado às normas internacionais de auditoria? O ProQuali pode ser replicado em outras unidades do SUS?

4. MÉTODOS

Considerando-se o objetivo de analisar o papel do DenaSUS como promotor da integridade no SUS, este estudo primeiramente se baseia no exame das ações desenvolvidas pelo Departamento no âmbito da gestão da qualidade. Para isso, analisou-se a Portaria que instituiu o ProQuali, seu manual operacional e a estrutura regimental do DenaSUS. O objetivo central dessa etapa foi avaliar o potencial do Programa para fortalecer a atuação da auditoria interna como instrumento de promoção da integridade

no setor público, considerando as ações implementadas até agora para seu desenvolvimento.

Na sequência, realizou-se uma revisão de fontes bibliográficas e documentais disponíveis em bases públicas governamentais, incluindo legislações aplicáveis, diretrizes técnicas, manuais de auditoria do SUS, as Normas Globais de Auditoria do Instituto dos Auditores Internos (IIA) e o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (MOT). Também foi examinado o relatório produzido pelo DenaSUS sobre a avaliação da qualidade de 20 relatórios de auditoria encerrados em 2022. Esse trabalho teve por finalidade identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria, com base em critérios como clareza das informações, aderência aos padrões de auditoria governamental, consistência das análises e robustez das recomendações — elementos essenciais para a efetiva implementação de ações corretivas nas unidades auditadas.

Como complemento, desenvolveu-se uma análise comparativa com outros programas de gestão da qualidade na administração pública, especialmente iniciativas da CGU, de controladorias-gerais estaduais e da auditoria interna do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Essa etapa teve como objetivo identificar boas práticas e parâmetros de referência adotadas de forma semelhante ao modelo implementado pelo DenaSUS.

Foram também analisadas ações do Departamento voltadas à disseminação da cultura da qualidade, com destaque para os webinários promovidos em 2023 — “Fortalecimento da capacidade interna da auditoria para agregação de valor no SUS” e “Pilares do futuro da auditoria” —, além de ações voltadas à sensibilização, conscientização interna e treinamento de auditores voltadas para a qualidade (publicação do *Boletim Qualidade em Evidência*, realização da 1ª Semana da Qualidade do DenaSUS e participação de servidores no curso virtual sobre Auditoria Interna na Perspectiva governamental promovido pela CGU).

Além disso, foi objeto de análise o plano de ação do ProQuali, que prevê a realização de autoavaliação do grau de maturidade do processo de auditoria, com base no Modelo de Capacidade de Auditoria Interna para o setor público (*IA-CM – Internal Audit Capability Model*), desenvolvido pelo IIA.

Importa destacar que este estudo enfrentou limitações decorrentes do estágio inicial de implementação do ProQuali, especialmente quanto à escassez de dados consolidados e à ausência de indicadores de desempenho. Por essa razão, a análise não pretende constituir um juízo de valor definitivo. Ao contrário, busca estabelecer uma linha de base para avaliações periódicas e futuras mensurações de impacto — sobretudo no que se refere ao potencial do Programa para consolidar o DenaSUS como instrumento de promoção da integridade na gestão pública de saúde.

4.1. O ProQuali/DenaSUS

Conforme a Portaria nº 3.130, de 30 de janeiro de 2024 (Brasil, 2024), o ProQuali possui como objetivos avaliar a qualidade das auditorias do DenaSUS, produzir informações gerenciais e promover a melhoria contínua das auditorias. O Programa visa desenvolver uma cultura de qualidade no âmbito das auditorias. Para isso, alinha-se às Instruções Normativas nº 1/2016 e nº 3/2017 (Brasil, 2016; 2017a), ao Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017b), ao IA-CM e à Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF), preconizada pelo IIA (The IIA, 2017a).

O ProQuali é composto por avaliações internas e externas que abrangem diferentes dimensões da atividade de auditoria. As avaliações internas têm como propósito verificar a conformidade da atuação do DenaSUS com os padrões normativos, éticos, técnicos e operacionais estabelecidos. Para isso, são utilizadas práticas padronizadas, como a aplicação de roteiros de verificação durante a execução das auditorias, questionários sobre a percepção dos auditores e das unidades auditadas, análise de indicadores gerenciais e verificação de conformidade dos processos. As avaliações periódicas, de caráter anual, são mais abrangentes e focam na identificação de oportunidades de aprimoramento nos processos de trabalho, incentivando uma cultura institucional voltada à melhoria contínua e à geração de valor agregado para o SUS. Complementarmente, está prevista a realização de avaliação externa, conduzida por entidade independente, com o objetivo de conferir maior legitimidade, objetividade e transparência ao processo de avaliação da qualidade.

Os resultados dessas avaliações devem ser sistematicamente consolidados e reportados anualmente ao Ministro de Estado da Saúde e ao Conselho Na-

cional de Saúde, por meio de relatório gerencial, alinhando-se ao princípio da transparência e ao fortalecimento do “Tom do Topo” como vetor estratégico para o fortalecimento do Departamento na promoção da integridade no SUS.

Conforme previsto na Portaria do DenaSUS, esse relatório deve contemplar, no mínimo, informações sobre o escopo, a frequência e os resultados das avaliações internas e externas realizadas; o nível de capacidade do DenaSUS conforme o IA-CM; as oportunidades de melhoria identificadas; as fragilidades que possam comprometer a qualidade da atividade de auditoria interna; os planos de ação corretivos eventualmente adotados; e o andamento das ações voltadas à melhoria contínua da auditoria.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos a partir da análise documental indicam que o ProQuali representa uma iniciativa estratégica com potencial significativo para fortalecer o papel do DenaSUS como promotor da integridade no SUS. A partir do exame da Portaria que institui o Programa, de seu Manual Operacional e da estrutura regimental do Departamento, observa-se um alinhamento do ProQuali aos referenciais normativos nacionais e internacionais de auditoria, o que reforça sua capacidade de induzir padrões mais elevados de desempenho e qualidade na função de auditoria do SUS.

A análise evidenciou a existência de fundamentos técnicos relevantes para a consolidação de uma cultura de qualidade, destacando-se:

- Orientações internas sobre a atuação da supervisão como mecanismo de fortalecimento da auditoria interna e a valorização dos papéis de trabalho como instrumento essencial para a qualidade técnica dos produtos de auditoria;
- Compartilhamento de informações sobre *soft skills*, reconhecendo sua importância para o desempenho das equipes;
- Criação da Comissão de Qualidade, como estrutura participativa voltada à promoção do engajamento dos auditores em todas as unidades do Departamento; e
- Realização da 1ª Semana da Qualidade da Auditoria, como marco institucional voltado a destacar a importância da qualidade da função auditoria no fortalecimento do SUS.

A partir da análise dos resultados da avaliação de reação dos participantes do webinar “Fortalecimento da Capacidade Interna da Auditoria para Agregação de Valor no SUS”, foi possível identificar uma percepção amplamente positiva, com 100% das respostas concentradas entre as opções “bom” e “excelente”. Esses dados reforçam a efetividade da ação no desenvolvimento de competências essenciais para a atuação no DenaSUS.

Adicionalmente, a análise do Boletim da 1ª Semana da Qualidade do DenaSUS evidenciou um elevado nível de envolvimento dos servidores e relatos positivos das equipes dos Serviços de Nacionais de Auditoria do SUS (SEAUDs), o que indica um ambiente organizacional mais sensível à importância da qualidade.

A análise do relatório de avaliação dos 20 relatórios de auditoria executados em 2022 demonstrou avanços importantes no reconhecimento de boas práticas — como a elaboração de matriz de planejamento, matriz de achados e a realização de reunião com a área finalística na fase de planejamento da auditoria. Também foram identificadas fragilidades que comprometem a efetividade das auditorias, para as quais foram recomendadas ações de melhoria, dentre elas.

- Inclusão no Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), ações de capacitação em língua portuguesa e redação oficial, visando ao aprimoramento da comunicação nos relatórios;
- Realização de revisão mais aprofundada e sistemática dos relatórios antes de sua finalização, garantindo consistência e precisão das informações apresentadas, bem como recomendação para verificação da coerência e ordenação lógica do tom das recomendações (sobriedade) e da inteligibilidade geral do texto;
- Estabelecimento de padrão de estruturação, organização e armazenamento dos papéis de trabalho, assegurando sua rastreabilidade e referência às evidências e achados;
- Desenvolvimento de padrão que integre a comunicação dos critérios gerais de avaliação da auditoria à unidade auditada, ainda na fase de planejamento, conforme o KPA (processo chave) 2.1, item 3.3 do IA-CM;
- Realização de ações de treinamento para a identificação e análise mais abrangente de causas (inclu-

sive causas-raiz) e efeitos dos achados, tanto negativos quanto positivos;

- Definição, em manual, as características desejáveis das recomendações para garantir sua efetividade, incluindo que sejam monitoráveis, viáveis e voltadas à causa-raiz do problema; e
- Integração de metodologias baseadas em risco para elevar o nível significativo e construtivo do trabalho de auditoria interna no SUS.

A utilização de critérios para avaliar a clareza das informações dos relatórios, a aderência às normas e práticas de auditoria, a consistência das análises e a robustez das recomendações demonstra um esforço contínuo em direção à padronização técnica e ao aumento da qualidade dos produtos entregues pelo DenaSUS.

A comparação com programas similares, como os da CGU e de outras controladorias, evidenciou que o ProQuali está em consonância com as principais diretrizes de gestão da qualidade na auditoria interna governamental, mas carece ainda de institucionalização de algumas práticas consolidadas nesses órgãos, como a melhor padronização dos manuais técnicos de auditoria interna do SUS e consolidação de práticas necessárias para o fortalecimento da auditoria, de forma a possibilitar maior preparo técnico para a proposição de melhorias nos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança das políticas, dos programas, das ações e dos serviços para o aprimoramento da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão do SUS.

As Ações de sensibilização e disseminação da cultura da qualidade — como webinários, boletins informativos, eventos temáticos e treinamentos foram estratégias fundamentais para o fortalecimento do “Tom do Topo”, mas ainda precisam ser acompanhadas por mecanismos formais de monitoramento de sua efetividade.

Finalmente, embora o ProQuali contemple etapas essenciais, como avaliações periódicas, sua implementação ainda se encontra em fase inicial, exigindo mais tempo para seu pleno desenvolvimento. Isso limita, por ora, uma análise conclusiva sobre seu impacto no SUS. Diante desse cenário, o estudo indica que o ProQuali é promissor como instrumento de fortalecimento da integridade no SUS, mas sua consolidação depende do avanço na institucionalização das práticas avaliativas, do monitoramento sistemá-

tico dos resultados — incluindo a comparação entre as ações implementadas e eventuais mudanças nas atividades de auditoria com impacto direto nos seus resultados — e da implementação de medidas, pelas unidades auditadas, que contribuam para o fortalecimento da integridade no SUS. Além disso, requer a retroalimentação contínua das ações de melhoria e o engajamento efetivo dos servidores. Trata-se, portanto, de um processo em construção, cuja efetividade dependerá da persistência institucional e do comprometimento das lideranças com a cultura da qualidade e da integridade pública.

6. CONCLUSÃO

A implementação do ProQuali no DenaSUS representa um marco significativo no fortalecimento da auditoria do SUS, ao articular qualidade técnica, padronização de práticas e compromisso com a integridade. Ao alinhar-se às normas internacionais, como as diretrizes do IIA, e aos marcos normativos de governança pública, o Programa reafirma a relevância da auditoria como função estratégica para a boa governança, com foco em resultados, *accountability* e geração de valor público.

Ao longo do estudo, observou-se que o ProQuali contribui diretamente para institucionalizar uma cultura de avaliação contínua e melhoria da qualidade, ao mesmo tempo em que reforça o papel da auditoria na promoção de condutas éticas. Nesse sentido, o “Tom do Topo” — compreendido como a atuação exemplar e comprometida da alta liderança — constitui condição indispensável para que o ambiente de controle se consolide como um espaço de integridade e responsabilidade.

Contudo, é importante reconhecer os desafios e riscos associados à implementação do programa, como a resistência à mudança, as dificuldades na sensibilização, a participação e o compromisso dos envolvidos ao longo do tempo. Esses fatores exigem atenção e medidas de mitigação durante todo o processo. Ao identificar e enfrentar esses obstáculos, a unidade de auditoria interna pode maximizar as chances de sucesso na promoção da cultura de qualidade e excelência. O comprometimento contínuo com o monitoramento, a avaliação e a adaptação das estratégias de implementação são essenciais para garantir a sustentabilidade e a eficácia do ProQuali a longo prazo.

Outro aspecto relevante observado no estudo foi a necessidade de integração do ProQuali ao conjunto de políticas, procedimentos e atitudes institucionais adotados no DenaSUS, com o objetivo de fortalecer a integridade e o ambiente de controle. Isso não se limita à conformidade das auditorias com os padrões e normas estabelecidos. Considerando que o Programa possui potencial de fortalecer o papel da liderança ao promover um padrão ético e profissional nas atividades de auditoria interna, torna-se crucial assegurar o alinhamento das ações institucionais aos propósitos do Programa.

Portanto, é imprescindível que o DenaSUS esteja preparado para enfrentar os desafios por meio de uma abordagem estratégica e colaborativa, baseada na troca de experiências, na cooperação com outros órgãos governamentais e no desenvolvimento profissional contínuo. Essa abordagem, alinhada aos processos de desenvolvimento do ProQuali, tem potencial para gerar impactos positivos nos três níveis de gestão que compõem o SNA, promovendo a padronização dos processos de auditoria, a capacitação dos servidores e o fortalecimento da governança, dos controles internos e da integridade na gestão do SUS. Além disso, contribuirá para o aprimoramento da governança das políticas públicas de saúde, uma vez que, com as avaliações internas e externas previstas no Programa, o papel da auditoria do SUS será cada vez mais qualificado e terá maior confiabilidade nos resultados. Isso permitirá que as auditorias estejam mais alinhadas às necessidades da gestão do SUS, favorecendo a tomada de decisão, a correção de problemas e a melhoria contínua dos processos, com impactos diretos na eficiência do uso dos recursos e na efetividade dos serviços prestados à população.

Cabe ressaltar que, à medida que o Programa se desenvolve, análises mais aprofundadas poderão ser realizadas para avaliar sua efetividade. Aspectos como o impacto na cultura organizacional, a evolução da conformidade com os padrões de auditoria,

a melhoria no desempenho dos processos e o engajamento dos servidores serão fundamentais para aferir os resultados. Além disso, será possível identificar boas práticas, desafios persistentes e ajustes necessários para o aprimoramento contínuo das iniciativas do ProQuali. Dessa forma, este estudo representa um registro inicial do processo de implementação, contribuindo para futuras reflexões sobre o fortalecimento da auditoria interna e a promoção de maior integridade tanto nas condutas dos auditores quanto na execução das políticas do SUS.

Contudo, esse avanço dependerá diretamente do comprometimento de todos os servidores, bem como do monitoramento constante, da avaliação sistemática e da adaptação das estratégias, com base nos princípios defendidos por Maathai (2007) e Putnam (1997), que ressaltam o engajamento social, a solidariedade e o senso de pertencimento como elementos fundamentais para a responsividade aos problemas públicos. Desse modo, o DenaSUS poderá maximizar as chances de alcançar seus objetivos, promovendo uma auditoria interna de alta qualidade e contribuindo para o fortalecimento da integridade, conforme defendido por Guerra et al. (2019), além de impulsionar a integridade pública no sistema de saúde brasileiro — refletindo diretamente no Tom do Topo e na confiança dos cidadãos nos serviços prestados pelo SUS.

Assim, o desenvolvimento do ProQuali possui potencial para gerar impactos positivos em todos os níveis de gestão do SNA, promovendo a padronização dos processos de auditoria e a capacitação contínua dos servidores. Com isso, as auditorias estarão mais alinhadas às necessidades da gestão do SUS, fortalecendo a governança, os controles internos e a integridade na gestão. Isso favorece a tomada de decisão, a correção de falhas e a melhoria contínua dos processos, resultando em maior eficiência no uso dos recursos públicos e maior efetividade na qualidade dos serviços prestados à população.

REFERÊNCIAS

- Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). (2015). *Sistemas de gestão da qualidade – Fundamentos e vocabulário. NBR ISO 9000*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Normas Técnicas.
- Brasil. (1990). *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm
- Brasil. (1995). *Lei nº 8.689 de 27 de julho de 1993*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8689.htm
- Brasil. (1995). *Decreto nº 1651 de 28 de setembro de 1995*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1651.htm
- Brasil. (2005). *Decreto nº 5.378 de fevereiro de 2005*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm
- Brasil. (2009). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Carta de Serviços ao Cidadão; Brasília; MPOG, Seges, 2009. Versão 1/2009. 42 p. : il. 1. Administração Pública 2. Excelência 3. Qualidade 4. Serviço Público - Descrição. I - Título.
- Brasil. (2017a). *Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017*. Secretaria Federal de Controle Interno, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33409>
- Brasil. (2017b). *Decreto nº 9.203, de 30 de novembro de 2017*. Secretaria-Geral, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- Brasil. (2017c). *Decreto nº 9.094 de 17 de julho de 2017*. Secretaria-Geral da Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm
- Brasil. (2020) *Decreto nº 10.332 de 28 de abril de 2020*. Secretaria-Geral da Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm
- Brasil. (2023a). *Decreto n. 11.529, de 16 de maio de 2023*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm
- Brasil. (2023b). *Decreto nº 11.798, de 28 de novembro de 2023*. Casa Civil, Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11798.htm
- Brasil. (2024). *Portaria GM/MS nº 3.130, de 30 de janeiro de 2024*. (2024). Gabinete da Ministra, Ministério da Saúde. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-ms-n-3.130-de-30-de-janeiro-de-2024-545107755>
- Giovanella, L. et al. Orgs. (2012). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*: Capítulos 1, 3, 4, 8 e 12. FIOCRUZ.
- Guerra J. Schmidt L. Lourenço L. B. (2019). *From Local Agenda 21 to a localized Agenda 2030 – the Portuguese and Brazilian cases in perspective*. Community Development, Vol. 50.
- Hansen, J.; Stephens, N. M.; & Wood, D. A. (2009). *Entity-Level Controls: The Internal Auditor's Assessment of Management Tone at the Top*. *Current Issues in Auditing*. <https://doi.org/10.2308/ciia.2009.3.1.A1>
- Heywood, P., & Kirby, N. (2020). *Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal. Etica Publica. Studi su Legalità e Partecipazione*, 1(2), 11-32. <https://nottingham-repository.worktribe.com/output/4949797>
- Juran, J. M.; Gryna, F. M. (1991). *Juran's Quality Control Handbook*. 4. ed. New York: McGraw-Hill.
- Lenin, V. (2012). *Imperialismo: estágio superior do capitalismo*. Ed. Expressão Popular.
- Maathai, W. (2007). *Indomável. Uma luta pela liberdade*. Lisboa: Bizâncio.
- Medeiros, A. D. M. (2011). *Serviço Social Audit Saúde no SUS/RN: projeto ético político profissional e de reforma sanitária - Natal/RN - fls.* https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/17897/1/AparecidaDAM_DISSERT.pdf
- O'Reilly, J. et al. (1990). Effects of time intervals and tone durations on auditory stream segregation. *Percept. Psychophys*, v.62, n.2, p.626–636.
- Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2017). *Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública*. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69726/1/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_do_Conselho_da_OCDE_sobre_Integridade_P%C3%Bablica.pdf
- Bresser-Pereira, L. C. B. (1998). *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. Reforma do Estado e administração pública gerencial* - Rio de Janeiro. Editora FGV.
- Perz, S.G. et al. (2022). *Participatory Action Research for Conservation and Development: Experiences from the Amazon*. *Sustainability*, 14, 233, pp.2-29.
- Powel, M. (1997). *The Audity society: rituals of verification*. Oxford University Press, 183 p.

Putman, R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy* - P. 65-78.

Reis, E.J.F.B. et al. (2012). Avaliação da qualidade dos serviços de saúde: notas bibliográficas. *Caderno Saúde Pública*, v. 6, n. 1.

Saes, D. (1998). *Estado e Democracia*: ensaios teóricos (2a ed.). UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.

Santos, R. H. M. dos; Ferreira, D. D. M.; Maragno, L. M. D.; Ribeiro, A. M. (2023). Tone From the Top and internal audit: Analysis of the SUS governance environment. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 200, 211/212. <https://asaa.emnuvens.com.br/asaa/article/view/1032>

The Institute of Internal Auditors. (2009). *Declaração de posicionamento do IIA*: O papel da auditoria interna no gerenciamento de riscos corporativo. <https://iiabrasil.org.br/ippf/declaracoes-de-posicionamento>

The Institute of Internal Auditors. (2017a). *Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna*. Recuperado em 15 de março de 2024, de <https://iiabrasil.org.br/ippf/normas-internacionais>

The Institute of Internal Auditors. (2017b). *Guia Prático do Programa de Avaliação de Qualidade e Melhoria* - Instituto dos Auditores Internos do Brasil - traduzido pelo Governo do Estado de São Paulo/SP.

The Institute of Internal Auditors. (2024). *Normas Globais de Auditoria Interna*. Recuperado em 18 de março de 2025. <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/globalinternala-editorHTML-00000008-07052024134230.pdf>

Warren, D.; Peytcheva, M.; & Gaspar, J. (2015). When Ethical Tones at the Top Conflict: Adapting Priority Rules to Reconcile Conflicting Tones. *Business Ethics Quarterly*, 25(4), 559-582. <http://doi.org/10.1017/beq.2015.40>



Aparecida Dantas de Almeida Medeiros

aparecida.medeiros@saude.gov.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1377-4027>

Departamento Nacional de Auditoria do SUS do Ministério da Saúde - Brasília, Distrito Federal
<http://lattes.cnpq.br/8252740042531465>

Doutoranda em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento da Universidade Aberta de Portugal. Mestrado e graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Com especializações em: Auditoria em Serviços de Saúde pela Faculdade de Ciências Médicas de Campina Grande FACISA/ CESED (2009); Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais pela Universidade de Brasília - UNB (2011) e em Informação Científica e Tecnológica em Saúde da FIOCRUZ/RJ (2022).



Alexandre Alves Rodrigues

cabalo98@yahoo.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-9528-238X>

Supremo Tribunal Federal - Brasília, Distrito Federal, Brasil.

Bacharel em Direito há 21 anos pelo Centro Universitário de Brasília - CEUB. É Especialista em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - FESMPDFT (2004), e em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário de Brasília - CEUB (2008).



Edna Magali de Oliveira Deolindo

edna.magali@saude.gov.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8814-060X>

Departamento Nacional de Auditoria do SUS do Ministério da Saúde - Brasília, Distrito Federal, Brasil.

Especialista em Direito Administrativo Disciplinar pela Universidade de Brasília (UNB). Especialista em Auditoria Interna e Controle Governamental pelo Instituto Verbo Jurídico.



Rafael Hohenfeld Macedo dos Santos

rafael_hohenfeld@yahoo.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1264-2089>

Ministério da Gestão e Inovação - Brasília, Distrito Federal, Brasil/Universidade Aberta de Portugal-Lisboa

<http://lattes.cnpq.br/5205494875402881>

É Administrador, Mestre em Controle de Gestão e doutorando em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento pela UAb - Portugal. Além disso, é pós-graduado em Engenharia da Qualidade, em Políticas Públicas e Gestão Participativa em Saúde e, também, em Gestão de Pessoas.



Renaldo Vasconcelos da Ponte

renaldo_ponte@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8800-3889>

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - Brasília, Distrito Federal, Brasil

Bacharel em Administração de Empresas e Pós-Graduado em Controladoria e Finanças Públicas. Atualmente, cursa Gestão Pública pela Faculdade Focus.

Regulação e integridade pública: os desafios de governança das agências reguladoras brasileiras¹

Regulation and public integrity: governance challenges in brazilian regulatory agencies

Regulación e integridad pública: los desafíos de gobernanza de las agencias reguladoras brasileñas

Luan Caeté de Araújo e Saulo Nepomuceno Furtado de Araujo

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.731>

Resumo: Este artigo analisa a relação entre integridade pública e regulação no Brasil, destacando riscos específicos enfrentados por agências reguladoras, como captura e ingerência política. A partir da experiência do Programa QualiReg (PNUD-CGU), propõe-se uma agenda integrando qualidade regulatória e integridade, indo além dos códigos tradicionais de conduta.

Palavras-chave: regulação; integridade; governança.

Abstract: This article explores the relationship between public integrity and regulation in Brazil, highlighting specific risks faced by regulatory agencies, such as capture and political interference. Drawing from the QualiReg Program (UNDP-CGU), it proposes an agenda integrating regulatory quality and integrity, going beyond traditional codes of conduct.

Keywords: regulation; public; governance.

Resumen: Este artículo analiza la relación entre integridad pública y regulación en Brasil, resaltando riesgos específicos que enfrentan las agencias reguladoras, como la captura y la interferencia política. A partir del Programa QualiReg (PNUD-CGU), se propone una agenda integrando calidad regulatoria e integridad, superando los tradicionales códigos de conducta.

Palabras clave: regulación; integridad; gobernanza.

1. Artigo submetido em 30/03/2024 e aceito em 16/05/2025.

1. INTRODUÇÃO

A integridade é especialmente sensível para a regulação, já que esta ocorre por meio da interação entre órgãos reguladores, formuladores de políticas, agentes econômicos e consumidores de serviços regulados. Por envolver diferentes interesses e propósitos, essa interação gera vulnerabilidades para agentes e instituições envolvidos no processo regulatório, tais como: captura dos reguladores pelo mercado, prejuízos aos agentes econômicos decorrentes da influência política sobre decisões técnicas, ou danos aos consumidores pela ineficácia da fiscalização. Para compreender a relação entre integridade pública e regulação, é necessário considerar as particularidades institucionais dos órgãos reguladores. O objetivo deste artigo é, a partir dessas especificidades, analisar a interação entre tais dimensões, tanto conceitual quanto empiricamente.

Para tanto, a primeira parte do artigo se dedica a explorar a relação entre os conceitos de regulação e integridade. Por meio da revisão da literatura acadêmica e das disposições legais pertinentes, são extraídas definições que permitem um exame crítico do entrelaçamento entre esses dois domínios. Então, é proposto um quadro de referência da integridade institucional para agências reguladoras, o qual servirá de referência para a reflexão posterior.

Em seguida, a discussão avança para uma análise empírica, ancorada nos dados do Programa QualiREG, que lança luz sobre o estado atual da governança regulatória e da integridade institucional nas agências reguladoras brasileiras. Buscou-se, desse modo, identificar as principais fragilidades concretas da integridade em agências reguladoras, de modo a descortinar os principais desafios enfrentados por estas instituições. Ao final, propõe-se uma reflexão sobre as implicações desses achados para a formulação de uma agenda de integridade para as agências reguladoras brasileiras, enfatizando a importância da sinergia entre regulação e integridade para a sustentação de uma governança pública responsável e transparente.

2. ASPECTOS TEÓRICOS E LEGAIS

A compreensão da relação entre regulação e integridade pública pressupõe uma definição rigorosa destes conceitos, o que não constitui tarefa trivial, uma vez que abundam teorizações sobre estes termos, as quais acabam por atribuir-lhes diversos sentidos, a depender da matriz epistemológica e do escopo empírico de cada teoria. Desse modo, nesta seção, por meio de uma revisão da literatura acadêmica e da legislação, procurou-se extrair definições que nos permitam operacionalizar a reflexão acerca do entrelaçamento entre regulação e integridade pública no contexto institucional brasileiro. Por fim, a partir das definições extraídas, buscou-se explorar, ainda no plano teórico, a relação entre os dois conceitos, por meio do estabelecimento de um quadro de referência para a noção de integridade institucional aplicada às agências reguladoras.

a) A regulação como governança pública: definições, dinâmicas e história

O debate teórico internacional sobre regulação provê três definições tradicionais, a partir de diferentes níveis de generalidade (Baldwin et al., 1998; Jordana and Levi-Faur, 2004). No sentido mais amplo, regulação se refere a “todas as regras e mecanismos de controle social, incluindo ações não-intencionais e processos não-estatais” (Magetti, 2012, p. 7, tradução nossa). Com alto grau de generalidade, esta definição abrange toda e qualquer norma, seja ela exarada pelo Poder Público ou não – nesse sentido, o direito seria mera espécie do gênero regulação (Jemaud, 1988, p. 53). A segunda definição é menos ampla, restringindo a regulação à esfera da governança pública, de modo a defini-la como a “intervenção do Estado no setor privado, com o propósito de dar direção à economia e apoiar uma série de objetivos que promovam o interesse público” (Magetti, 2012, p.8, tradução nossa). Embora menos genérica do que a primeira, esta definição não especifica os meios pelos quais a intervenção do Estado se daria, ou seja, não define como a regulação atua.

Por fim, chega-se à terceira e mais estrita definição, segundo a qual:

“[...]a regulação pode ser definida como uma forma específica de governança pública que opera, por um lado, por meio da promulgação de um conjunto de normas secundárias com força de lei e, por outro lado, por meio do estabelecimento de mecanismos para fiscalizar, avaliar e promover a conformidade com estas normas.” (Magetti, 2012, tradução nossa).

Esta definição é, dentre as três apresentadas, a mais indicativa de como a regulação opera e, portanto, a mais adequada para a reflexão proposta neste artigo. A intervenção dos órgãos reguladores brasileiros de fato se dá por meio da edição de normas infralegais com força de lei e da fiscalização do cumprimento destas normas. Conforme lição de Alexandre Santos de Aragão, estão entre os poderes dos reguladores brasileiros: “os normativos, propriamente ditos ou de natureza concreta [...] e a fiscalização, preventiva ou repressiva” (Aragão, 2013, p. 829).

Tal definição, contudo, se limita a dispor sobre os instrumentos a partir dos quais a regulação se efetiva (produção de normativos e fiscalização), sem explicitar qual seria o objeto sobre o qual tais instrumentos incidem. Nesse sentido, trazendo a discussão para o debate jurídico nacional sobre o tema, deve-se levar em consideração que o termo “regulação”, “embora possa incidir sobre qualquer objeto social, como a família, a educação, a saúde, o trabalho, é no âmbito da economia, que ele vem sendo utilizado mais frequentemente no direito brasileiro” (Di Pietro, 2004, p. 20). Esta acepção da regulação enquanto sinônimo de regulação econômica é consentânea com o entendimento dos Tribunais Superiores a respeito da atuação das agências reguladoras brasileiras, as quais, segundo definição dada pelo Ministro Luiz Fux em julgado do Superior Tribunal de Justiça, “consistem em mecanismos que ajustam o funcionamento da atividade econômica do País como um todo, principalmente da inserção no plano privado de serviços que eram antes atribuídos ao ente estatal” (Brasil, 2004). Assim, mesmo quando outros objetos sociais, como a saúde, são o alvo da atuação de agências reguladoras, tal atuação incide sobre as respectivas atividades econômicas: seja na padronização de critérios sanitários no fornecimento de bens e serviços, como é o caso da atu-

ação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); seja no estabelecimento de parâmetros para os contratos do mercado de planos de saúde, como é o caso da atuação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Nesse sentido, é possível adotar complementarmente a definição de Antoine Jeammaud, que se coaduna às definições supracitadas de Magetti (2012) e de Aragão (2013), porém se restringe à esfera econômica, definindo a regulação como “uma das formas de atuação pública na economia, alternativa da intervenção propriamente dita: a regulação visa à correção das deficiências do mercado, por meio da edição de regras (de direito) ou pela instituição de autoridades de fiscalização” (Jeammaud, 1988, p. 54).

Após compreendermos os meios pelos quais a regulação atua e o objeto sobre o qual incide, cumpre, ainda, definir o sujeito da regulação, isto é, os organismos que exercem a atividade regulatória. Há interpretação tradicional na literatura acadêmica sobre a administração pública, segundo a qual o “Estado Regulador” seria uma forma de Estado que, no contexto do “período neoliberal”, veio substituir o Estado provedor de bens e serviços (Di Pietro, 2004, p. 23 e 25). Segundo esta versão, a criação de organismos reguladores independentes e a consolidação do tal Estado Regulador ocorreu nos anos 90, no rescaldo das privatizações, por meio das quais o Estado renunciou ao fornecimento de bens e serviços, dedicando-se, então, à regulação de setores da economia, através de órgãos independentes com competência para editar atos normativos (Di Pietro, p. 27). Esse processo ficou conhecido na literatura jurídica como *agenciificação*, dada a tendência à criação de agências reguladoras inspiradas no modelo norte-americano (Di Pietro, p. 36). No plano conceitual, a ideia de Estado Regulador é controversa por sugerir erroneamente que, a partir dos anos 90, as funções do Estado se concentram na regulação, ignorando as outras formas do exercício do poder de polícia, além das políticas públicas e da participação do Estado na economia enquanto provedor de bens e serviços, a qual não cessou com as privatizações do período, haja vista o volumoso número de empresas estatais ainda existentes. Ademais, incorre-se em certa imprecisão historiográfica ao se desconsiderar o fato de que havia órgãos reguladores com autonomia administrativa e decisória e competência para editar atos normativos regulatórios muito antes dos anos

90 (Di Pietro, p. 28). A criação, nos anos 1960 e 1970, de instituições como o Banco Central do Brasil - BCB (Lei nº 4 595 de 1964), a Superintendência Nacional de Seguros Privados - SUSEP (Decreto-Lei nº 73 de 1966) e a Comissão de Valores Mobiliários - CVM (Lei nº 6.385 de 1976), por exemplo, foi diretamente inspirada no modelo das agências americanas, possuindo tais órgãos autonomia decisória de direito e competência para editar normativos regulatórios. Desse modo, percebe-se que o processo de modernização das instituições regulatórias no país, por meio do qual lhes foram atribuídas autonomia e competências normativas, seguindo o modelo norte-americano, não se iniciou com o “período neoliberal”, tampouco foi produto de uma onda de privatizações. Nesse sentido, “já há muitas décadas começou a ser instituída entre nós [...] uma série de autarquias de regime especial” com competências regulatórias e cujos dirigentes possuíam mandato, não podendo ser exonerados *ad nutum* pela autoridade nomeante (Aragão, 2013, p. 422). O que impedia tais instituições de serem efetivamente autônomas não era a estrutura administrativa prevista em sua norma de criação, mas “o óbice jurisprudencial apostado pelo Supremo Tribunal Federal” por meio de sua Súmula n. 25, a qual vedava a livre demissão de dirigente de autarquia pelo Presidente da República - tal óbice só viria a ser superado por ação direta de inconstitucionalidade no ano de 1999 (Aragão, 2013, p. 422). Ademais, para além das autarquias de regime especial, existem “inúmeros modelos organizacionais possíveis para o exercício da atividade regulatória do Estado [...] que pode até ser exercida no âmbito da Administração Direta” (Aragão, 2013, p. 419). Assim, “sejam órgãos, autarquias ou agências, a atividade regulatória não muda a sua natureza e não se alteram os limites” da competência regulatória em si em razão da tipologia empregada (Di Pietro, 2004, p. 28).

Desse modo, fica claro que não é possível restringir o exercício da regulação às agências reguladoras. Dada a diversidade de reguladores, é mais apropriado definir o sujeito da regulação no Brasil a partir da competência para editar normativos infralegais de caráter regulatório e/ou fiscalizar seu cumprimento (Di Pietro, 2004). Assim, passamos a enxergar o exercício da regulação não mais a partir da *agencificação*, mas pelo prisma da *deslegalização*, que pode ser definida como a transferência do poder

legiferante sobre determinadas leis do Poder Legislativo para o Poder Executivo – isto é, “a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias do domínio da lei (*domaine de la loi*), passando-as para o domínio do regulamento (*domaine de l’ordonnance*)” (Figueiredo, 2003). A chave, portanto, para se compreender quem é o sujeito da regulação, no sentido estrito, no Brasil, não é o tipo de órgão que a exerce, dada a multiplicidade dos que o fazem, mas a competência para edição de normativos regulatórios infralegais com força de lei (*deslegalização*), característica comum a todos os órgãos reguladores, desde os órgãos subordinados e secretarias às autarquias e agências reguladoras.

Por fim, após explorarmos diversos aspectos do debate teórico envolvendo o tema, podemos extrair uma definição, partindo dos conceitos de Maggetti (2012), Aragão (2013) e Jeammaud (1988), que leva em consideração as particularidades das instituições brasileiras para definir a regulação como: forma de governança pública operacionalizada por meio da edição de normativos infralegais que criam obrigações para setores da economia, afetando os respectivos agentes econômicos e/ou consumidores, e por meio da criação de mecanismos institucionais que permitem o monitoramento, a fiscalização e a promoção do cumprimento destes normativos.

b) Definindo integridade pública: da integridade dos agentes à integridade institucional

O conceito de integridade pública passou a ganhar destaque no debate internacional contemporâneo sobre a administração pública a partir do fracasso do discurso anticorrupção frente ao declínio da confiança pública nas instituições (Heywood, 2020, p.2). Destarte, a integridade pública passa a ser discutida como instrumento capaz de, a um só tempo, combater a corrupção de maneira mais eficiente que os mecanismos anticorrupção que a antecederam e abrir caminho, de uma maneira mais geral, para a retomada da confiança pública. Contudo, conforme crítica de Paul Heywood (2020), a agenda da integridade pública acaba sendo, em grande medida, uma reedição do discurso anticorrupção.

Ainda segundo esta leitura crítica, o conceito de integridade pública tem sido predominantemente empregado de maneira tautológica nas discussões sobre governança, sendo frequentemente reduzido à mera ausência de corrupção (Heywood, 2020, p. 6).

Nessa perspectiva simplista, que omite a complexidade inerente ao termo “integridade”, “os dois conceitos – corrupção e integridade – são entendidos como dois lados de uma mesma moeda, de modo que um aumento em um levaria ao declínio do outro” (Heywood et al., 2017, p. 3, tradução nossa). A principal limitação desta concepção de integridade pública é ignorar que a simples ausência de corrupção é uma condição necessária, mas não suficiente para a integridade em cargos públicos. É possível que o comportamento do agente público careça de integridade, mesmo não havendo corrupção ou ganho pessoal (Heywood et al., 2017, p. 7). Por exemplo, a imperícia de um agente público que exerce funções técnicas pode ser considerada um comportamento não-íntegro, ainda que não resulte em corrupção. Uma visão mais ampla de integridade é, inclusive, aderente ao arcabouço principiológico da Administração Pública brasileira, como é possível perceber no art. 37 da Carta Magna, que, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, passou a abranger o princípio da eficiência. No âmbito infraconstitucional, princípios como a finalidade, a motivação e a razoabilidade (Art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999) também orientam a atuação da Administração Pública, de modo que, a fim de restar consoante com os dispositivos legais que a guiam, a atuação íntegra do agente público deve ir além do mero não cometimento de corrupção.

Com a finalidade de superar estas limitações, Kirby & Webbe (2019) propuseram uma definição substantiva de integridade, a qual foi batizada de *integridade institucional*, por deslocar o foco dos agentes e dos valores para colocá-lo nas instituições. Nesta leitura, a integridade é vista como um atributo da própria instituição e não mais como uma característica da conduta dos agentes públicos que a compõem. Assim, no lugar de defini-la como o oposto de corrupção, Kirby & Webbe articularam a integridade institucional em cinco componentes essenciais: (i) Propósito: a necessidade de um propósito claro para ação efetiva e coesão interna, que garanta o pleno exercício das atividades finalísticas da instituição; (ii) Legitimidade: a importância de zelar pelos aspectos que influenciam a confiança pública na instituição, como a aplicação equânime de regras; (iii) Compromissos: a obrigação de agir de forma consistente com os compromissos assumidos, de modo a respeitar os stakeholders da instituição; (iv) Ro-

bustez: o investimento em mecanismos de prestação de contas à sociedade, de modo a fortalecer a disposição da instituição a concretizar o seu propósito de maneira legítima e consistente os seu compromissos (Kirby & Webbe, p. 11). Vista dessa forma, a integridade pública se torna um meio de garantir a coerência e a coesão institucional, fortalecendo, portanto, a confiança pública.

c) Uma definição de integridade institucional para as agências reguladoras

Conforme esclarecido na seção anterior, o conceito de integridade pública escolhido para balizar a discussão deste artigo não se restringe à conduta dos agentes públicos, tampouco declina um conjunto específico de valores ou mandamentos. Pelo contrário, a ideia de integridade institucional se caracteriza por ser um conceito aberto, o qual, a partir dos 4 elementos gerais que o constituem, terá dimensões e nuances diferentes a depender da instituição à qual é aplicado. Dada a finalidade de se explorar um contexto institucional concreto, qual seja o das agências reguladoras brasileiras, esta concepção flexível de integridade institucional revela-se especialmente pertinente. Ao se conceber a integridade como um conjunto fechado de valores ou regras de conduta, perdem-se as particularidades finalísticas e estruturais de cada instituição. Assim, caso, por exemplo, fosse estabelecida a transparência como um mandamento inerente à integridade, órgãos como serviços de inteligência estariam condenados *a priori* a ser não íntegros (Heywood, 2020, p. 8).

Portanto, a fim de se compreender a relação entre integridade e regulação, é necessário aplicar os elementos constituintes da integridade institucional às particularidades institucionais dos órgãos que exercem a regulação. Embora tenhamos salientado a multiplicidade de órgãos que executam atividades regulatórias no Brasil, restringiremos o expediente analítico deste artigo às agências reguladoras. Essa restrição tem dois motivos: o escopo empírico do trabalho, qual seja, o Programa QualiREG, que avaliou e prestou consultorias exclusivamente a agências reguladoras; e o caráter abrangente das atividades regulatórias por elas praticadas. O ciclo regulatório, ilustrado na Figura 1 (ver figura abaixo), inclui uma diversidade de atividades distintas, que vão desde a elaboração de normativos até a fiscalização e o monitoramento dos setores regulados. Muitos dos

órgãos reguladores, especialmente aqueles alocados na Administração Direta, exercem apenas uma ou algumas das atividades constituintes deste ciclo. Na regulação ambiental federal, por exemplo, grande parte das normas regulatórias são exaradas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, enquanto a fiscalização destas normas é exercida

pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. As agências reguladoras, por outro lado, executam todas as atividades componentes do ciclo regulatório em suas respectivas esferas de competências (Brasil, 2021, p. 26), perfazendo, portanto, um objeto mais adequado para a reflexão proposta.

FIGURA 1: ETAPAS DO CICLO REGULATÓRIO



Fonte: BRASIL, 2021, p. 26.

Desta forma, com base na discussão sobre regulação anteriormente desenvolvida, podemos aplicar os quatro elementos constitutivos da integridade institucional às particularidades das agências reguladoras, descortinando *à fortiori* o entrelaçamento entre integridade e regulação, no plano conceitual. Partindo do primeiro elemento, o Propósito das agências reguladoras é a edição de normativos de caráter regulatório e a fiscalização de seu cumprimento. A Legitimidade dos reguladores, por sua vez, depende de que as decisões envolvendo fiscalização, tarifação e sanções estejam fundamentadas em processos transparentes e justos, evitando favorecimentos ou prejuízos injustificados. Para tanto, é necessário o

resguardo da independência desses órgãos, que é asseverada por institutos como o mandato de seus dirigentes. Os Compromissos das agências reguladoras implicam, por um lado, a defesa dos consumidores e a garantia de que os serviços oferecidos atendam a padrões de qualidade e segurança e, por outro lado, a defesa da concorrência justa, de modo a proteger mercados e seus agentes econômicos de ineficiências e concentrações monopolísticas. A Robustez, no contexto da regulação, está associada não só à promoção de mecanismos de participação social, essenciais para o seu processo decisório, mas na resposta tempestiva às contribuições e denúncias recebidas.

TABELA 1: ELEMENTOS DA INTEGRIDADE INSTITUCIONAL APLICADOS ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS

ELEMENTO	DESCRIÇÃO
Propósito	Edição de normativos de caráter regulatório, a fiscalização, o monitoramento de seu cumprimento e a sanção de seu descumprimento
Legitimidade	Processos transparentes e justos nas decisões envolvendo fiscalização, tarifação e sanções
Compromissos	Defesa dos consumidores; prevenção e combate a ineficiências e concentrações de mercado
Robustez	Promoção de mecanismos de participação social e resposta tempestiva a contribuições feitas pela sociedade civil

Fonte: Elaboração Própria

Desse modo, foi possível extrair um quadro conceitual específico da integridade institucional para agências reguladoras, o qual servirá de base para a análise dos aspectos empíricos e dos desafios concretos da governança da regulação no Brasil.

3. INTEGRIDADE E REGULAÇÃO NA PRÁTICA: A INTEGRIDADE INSTITUCIONAL E AS DIMENSÕES AVALIADAS PELO PROGRAMA QUALIREG

A fim de deslocar o foco dos aspectos conceituais e legais para a prática da regulação no Brasil, optou-se pelos dados do Programa QualiREG como escopo empírico. O Programa QualiREG é uma iniciativa conjunta da Controladoria-Geral da União (CGU), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), destinada a aprimorar a capacidade institucional e regulatória no Brasil, que resultou na realização de diagnósticos em 42 agências reguladoras, sendo 8 federais, 25 estaduais e 9 municipais (BRASIL,

2021). Após realizadas as avaliações, foram oferecidas consultorias aos participantes focadas nas oportunidades de melhorias identificadas. Posteriormente, foram registradas as melhorias regulatórias decorrentes da consultoria, que somaram 76 ações, todas divulgadas em painel no site do programa. Dessa forma, os dados do QualiREG, que podem ser obtidos nas avaliações consolidadas e no Painel de Melhorias Regulatórias², trazem um panorama da governança da regulação no Brasil, nas três esferas da federação.

O Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR) foi o instrumento utilizado para a avaliação das agências reguladoras participantes do Programa. Para a construção deste índice, foram distribuídos questionários às agências, contendo perguntas que avaliavam oito dimensões relacionadas à capacidade institucional para a governança regulatória, conforme a Tabela 2.

2. Todos os dados citados neste artigo podem ser consultados em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/QualiREG>

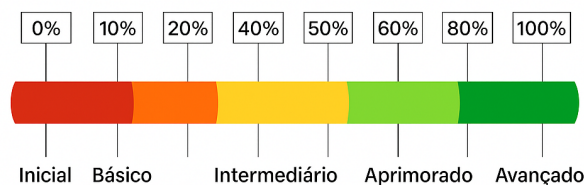
TABELA 2: DIMENSÕES AVALIADAS PELO PROGRAMA QUALIREG

DIMENSÃO	ASPECTOS AVALIADOS
Competência e Efetividade Regulatória	Coordenação, competências, harmonização, estoque regulatório e avaliação de desempenho
Autonomia Decisória	Escolha do colegiado, mandato dos dirigentes, quórum decisório e conflito de interesses
Autonomia Financeira	Autonomia administrativa e orçamentária, previsibilidade e sustentabilidade financeira
Mecanismos de Controle	Divulgação de resultados da atuação, participação social, transparência das decisões, ouvidoria e programa de integridade
Fiscalização	Autonomia da equipe, capacitação, planejamento, mecanismos de fiscalização e acompanhamento contratual
Mecanismos de Gestão de Risco	Política e gerenciamento de riscos organizacionais e regulatórios
Análise de Impacto Regulatório	Normatização, realização de AIR, transparência, utilização de bases de dados e análise de alternativas
Regulação de Contratos	Priorização de investimentos, estudos técnicos, impacto fiscal, riscos do projeto, critérios de alteração contratual e incentivos

Fonte: Elaboração Própria

Deste modo, foram atribuídas, em cada uma das dimensões, pontuações de 0,000 a 1,000 para os reguladores avaliados. Posteriormente, tais pontuações foram agregadas de modo a produzir, como resultado consolidado, o índice de maturidade regulatória de cada agência reguladora, segundo a escala presente na Figura 2.

FIGURA 2 : NÍVEL DE MATURIDADE REGULATÓRIA POR PERCENTUAL DE PONTUAÇÃO NO I-CIR



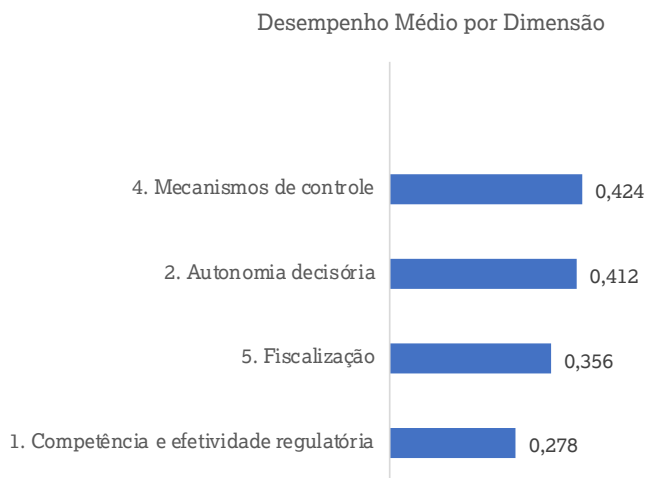
Fonte: Brasil, 2022, p. 13

Das oito dimensões avaliadas, quatro dialogam diretamente com os elementos da integridade institucional aplicada às agências reguladoras, quais sejam: Competência e Efetividade Regulatória; Autonomia Decisória; Mecanismos de Controle; e Fiscalização. Estas são também as dimensões focadas em aspectos específicos da atividade regulatória, sendo que as demais dimensões, embora indiretamente relevantes para a integridade institucional, tratam de aspectos gerais referentes a processos internos dos órgãos. Uma vez que os aspectos de governança regulatória mais sensíveis à integridade institucional são aqueles que tratam da relação entre o regulador, os setores regulados e os consumidores de bens e serviços concedidos, justifica-se a maior aderência dos quatro elementos supracitados à discussão proposta. Por exemplo, a dimensão de Competência e Efetividade Regulatória relaciona-se ao Propósito das agências reguladoras, uma vez que afere aspectos fundamentais de sua missão institucional. A dimensão de Fiscalização também tem afinidade com o Propósito dos reguladores, uma vez que está compreendida em sua missão institucional, mas constitui, outrossim, aspecto essencial da Legitimidade, que abrange a promoção de processos justos e transparentes de monitoramento e sanção dos setores e agentes regulados. A dimensão de Autonomia Decisória, por sua vez, é também uma condição para a Legitimidade, pois a captura regu-

latória e a intrusão política em decisões técnicas afetam diretamente a equanimidade e transparência dos atos de fiscalização, sanção e tarifação, mas também para os Compromissos, porquanto afeta as avenças estabelecidas com os stakeholders das agências reguladoras. Os Mecanismos de Controle, por sua vez, têm relação com o elemento Robustez, o qual foi definido como decorrente das estruturas de participação social e prestação de contas da instituição. Este panorama inicial revela apenas a superfície das interações complexas e multifacetadas entre as dimensões de governança regulatória e os elementos da integridade institucional. Na prática, essas relações transcendem os exemplos pontuais apresentados, manifestando-se de forma difusa e multidirecional. As etapas subsequentes deste trabalho se dedicarão à análise da performance das agências participantes do QualiREG em cada uma destas quatro dimensões, visando desvendar as fragilidades e os desafios da integridade institucional no processo regulatório.

a) Competência e efetividade regulatória

A nota média das agências reguladoras participantes do QualiREG na dimensão de Competência e Efetividade Regulatória foi 0,278, indicando, um nível geral de maturidade básico, que restou como a que obteve pior desempenho geral, conforme a Gráfico 1.

GRÁFICO 1: PONTUAÇÃO MÉDIA NAS DIMENSÕES RELACIONADAS À INTEGRIDADE PÚBLICA

Fonte: Elaboração Própria

Das 42 agências avaliadas, 7 não possuíam atribuições e competências claramente definidas em suas leis de criação e nos respectivos marcos regulatórios (BRASIL, 2022, p.17). Este aspecto é essencial para a consecução da missão finalística dos reguladores e, conseqüentemente, para a integridade institucional das agências. Sem a segurança jurídica a respeito da própria atuação, as 7 agências citadas poderiam ter sua legitimidade questionada pelos setores regulados, além de restarem vulneráveis à intrusão política em decisões técnicas. Ainda, 19 não possuíam qualquer mecanismo de harmonização entre a atuação dos formuladores de políticas e dos reguladores, como comissões, comitês ou grupos de trabalho (BRASIL, 2022, p. 17). A ausência deste espaço de diálogo e coordenação pode resultar na sobreposição de competências e no conflito de interesses, de modo a minar potencialmente não só a atuação dos reguladores, como a própria efetividade das políticas de governo. Todas as agências avaliadas negativamente nestes quesitos eram estaduais ou municipais, o que indica desequilíbrio entre os reguladores federais e os subnacionais, no que tange à maturidade regulatória.

Houve, contudo, o registro de boas práticas nestes aspectos, como o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) e a Comissão Permanente de Outorga de Rodovias, que são instâncias criadas para a coordenação da atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), respectivamente,

com os formuladores de políticas nas áreas correspondentes. Na esfera distrital, houve o caso da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento (ADASA), cuja atuação em instâncias de coordenação, mediante sua participação nos Conselhos de Recursos Hídricos e de Saneamento Básico, bem como em sua articulação com os comitês de bacias (BRASIL, 2022, p.17), indicou a existência de harmonização entre as políticas setoriais e a regulação.

Quanto às melhorias regulatórias decorrentes do QualiREG, foi registrada evolução notável em diversas agências. É o caso da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas (ARSEPAM), que, sob influência do Programa, elaborou proposição normativa que resultou no marco regulatório setorial do Serviço de Transporte Intermunicipal de Passageiros e Cargas do Amazonas, consubstanciado no Decreto nº 45.110 de 2022 do Estado do Amazonas (Brasil, 2024, p. 1), asseverando a competência do regulador para fiscalizar um dos modais mais relevantes da região. A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEMMS) publicou novo regimento interno, endereçando limitações apontadas pelos consultores do Programa, como a ausência de coordenação entre o órgão e os gestores estaduais. A Agência Nacional de Mineração (ANM), por sua vez, estabeleceu grupo responsável por elaboração de súmulas que harmonizam os entendimentos difusos presentes em seu estoque regu-

latório (Brasil, 2024).

De modo geral, o cenário trazido pelas avaliações do Programa, na dimensão analisada, aponta para o efeito negativo da ausência de marcos legais e de instrumentos de harmonização interinstitucional sobre a integridade institucional em órgãos reguladores, especialmente na esfera subnacional. Dada a especificidade da atuação desses órgãos na fiscalização de setores da economia, faz-se fundamental a clareza na indicação de suas competências em textos legais e da coordenação com formuladores e executores de políticas públicas.

b) Autonomia decisória

A autonomia decisória é um dos fatores críticos para a credibilidade regulatória (Mantovani, 2018) e, portanto, para a integridade institucional, especialmente no que diz respeito ao elemento da Legitimidade. A nota média das agências participantes nesta dimensão foi de 0,412, indicando um nível geral intermediário de maturidade regulatória.

Entre os quesitos avaliados, estava a existência de critérios para a escolha dos dirigentes das agências e a verificação do seu cumprimento como requisito para a nomeação, de modo que os critérios incluíssem tanto a exigência de notório saber no campo de atuação do órgão, quanto à vedação a casos de potencial conflito de interesses (como a vedação da nomeação de: inelegíveis; condenados com trânsito em julgado; membros de Poder, sindicato ou partido político etc.). Dos 42 participantes, apenas 8 estabeleceram critérios para nomeação de dirigentes, bem como as vedações esperadas, sendo que 6 delas não possuíam qualquer critério para a escolha de seus dirigentes, e 28 possuíam critérios, mas apresentavam falhas: na abrangência dos critérios, que por vezes se limitavam a exigência de ensino superior, sem que fosse aferida a compatibilidade da formação com a atuação da agência; na verificação destes critérios, não havendo sabatina ou outro meio de atestá-los; e/ou no estabelecimento de vedações (BRASIL, 2022, p. 23).

Outro quesito constituinte desta dimensão foi a existência de mandatos para os dirigentes das agências reguladoras. Apenas 4 das 42 agências avaliadas não possuíam norma assegurando o mandato dos diretores/conselheiros. Entre as restantes, 15 obtiveram 100% da pontuação neste quesito, enquanto

nas outras 23, embora houvesse previsão de mandato, foram identificadas falhas como ausência de: normatização para substituição de dirigentes impedidos; regras para perda de mandato; procedimentos para a exoneração de dirigentes (BRASIL, 2022, p. 21).

Quanto às melhorias atingidas em decorrência do QualiREG, destaca-se a proposta normativa da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá (ARSAP), que resultou no art. 4º da Lei Estadual nº 3.548 de 2021 do Amapá, a qual estabelece o mandato de 5 anos para os diretores da agência. A ausência de mandato para os dirigentes da ARSAP fragilizava sua integridade, deixando-a à mercê de ingerências, como potenciais retaliações da autoridade nomeante. Ademais, sublinha-se a regulamentação da substituição dos diretores em caso de afastamentos, por meio dos artigos 9º e 13 da Resolução nº 16 de 2022 da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná (AGEPAR), a fim de reduzir as fraquezas constatadas no diagnóstico do Programa (BRASIL, 2024, p.1).

c) Mecanismos de controle

A dimensão de Mecanismos de Controle inclui aspectos como: transparência, participação social, atuação da ouvidoria, fundamentação de decisões regulatórias e implementação de Programa de Integridade. Portanto, esta é uma das dimensões mais diretamente relacionadas à integridade pública e, desse modo, uma das mais sensíveis à confiança pública nas agências reguladoras. A nota média dos órgãos avaliados nesta dimensão foi de 0,424, a maior dentre as dimensões relacionadas à integridade, conforme o Gráfico 1– ainda assim abaixo de 50% da pontuação total.

No quesito “transparência da atuação regulatória”, apenas 6 agências reguladoras obtiveram 100% da pontuação, enquanto outras 6 obtiveram 0%, indicando ausência de qualquer mecanismo de transparência. As 30 agências restantes obtiveram pontuações intermediárias, indicando que estabeleceram ao menos algum mecanismo de transparência, sendo o mais frequente a divulgação de informações sobre o órgão em página eletrônica própria.

Quanto à participação social, 28 agências não possuíam nenhum mecanismo do gênero para a definição de prioridades regulatórias, sendo que apenas

5 das agências avaliadas obtiveram 100% de pontuação neste quesito. Este desempenho geral aponta risco para a integridade institucional das agências, uma vez que a ausência de participação social mina, a um só tempo, o propósito do órgão regulador e sua legitimidade perante a sociedade civil. A política regulatória tem como objetivo central assegurar que a regulação está sendo desenhada e implementada de acordo com o interesse público (OCDE, 2017). Tal objetivo apenas será alcançado com o auxílio daqueles que estão interessados na regulação discutida. O cenário se torna ainda mais alarmante ao se constatar que apenas 3 agências reguladoras obtiveram 100% da pontuação no quesito “atuação da ouvidoria na atividade regulatória”. Assim, essas avaliações indicam certo grau de opacidade no processo regulatório nacional, tanto na proposição de consultas públicas, audiências públicas e instrumentos congêneres, pelos reguladores, quanto na higidez dos canais de comunicação abertos aos setores regulados e aos consumidores de bens e serviços.

Quanto à implementação de Programas de Integridade, obrigatórios no âmbito federal conforme a Lei nº 13.848 de 2018, apenas 4 agências reguladoras os haviam implementado plenamente. Dezenove agências possuíam algum tipo de código de conduta, porém sem norma ou implementação de Programa de Integridade. As 19 agências restantes não possuíam nem Programa de Integridade, nem sequer definição de código de conduta dos agentes públicos.

Nas avaliações das agências, foram também registradas boas práticas, como no caso da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a qual, além de fornecer as mais diversas informações em transparência ativa na sua página eletrônica, instituiu o Banco de Jurisprudência da ANTAQ, que disponibiliza informações transversais sobre os normativos regulatórios da agência. Passando para o plano estadual, na Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), foi detectada como boa prática a obrigatoriedade da realização de consultas públicas e audiências públicas para a elaboração de normas e atos regulatórios, bem como para o processo de definição das prioridades regulatórias, conforme consta na Lei Estadual nº 18.309 de 2009 (art. 6º Inciso XIII), no Decreto Estadual nº 47.884/2020 (art. 3º, Inciso 9º)

e na Resolução ARSAE-MG nº 39 de 2013 (BRASIL, 2022, p.17).

Das 22 melhorias decorrentes do QualiREG registradas nesta dimensão, quatro eram relacionadas a programas de integridade e códigos de ética: a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) efetuou a revisão dos parâmetros no Plano de Integridade 2023-2024, com base nas limitações identificadas em sua avaliação; a ADASA instituiu Grupo de Trabalho para o desenvolvimento de seu Programa de Integridade, através da Portaria ADASA nº 70 de 2022; A AGEMS aperfeiçoou seu Código de Ética, ao incluir Termo de Compromisso, por meio da Portaria AGEMS nº 228 de 2022; a AGEPAR instituiu seu primeiro Código de Ética e Conduta, a partir das recomendações do Programa, mediante a Resolução nº 31 de 2022.

Por outro lado, sete melhorias se referiam ao aperfeiçoamento ou ao estabelecimento de uma agenda regulatória, instrumento relevante para a integridade institucional das agências, por meio do qual são divulgados os temas que serão objeto de regulamentação, bem como os processos de participação social que serão promovidos, ao longo do período. A AGEMS, por exemplo, implementou a sua primeira agenda regulatória, sob influência do programa, para o biênio 2022-2023. No caso da Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP), que já havia implementado sua primeira agenda regulatória para o triênio de 2017 a 2019, as avaliações do Programa indicaram que não houve processo de participação para a sua elaboração, ao que a agência respondeu realizando Consulta Pública para apreciação da Agenda Regulatória de 2022-2024. Ainda neste aspecto, mesmo agências com maior maturidade regulatória registraram melhorias significativas como: a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que criou painel de monitoramento para a agenda regulatória; e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que estabeleceu revisão de seu estoque regulatório a cada ciclo da agenda regulatória.

d) Fiscalização

A fiscalização dos serviços outorgados é uma das funções fundamentais de uma agência reguladora (GOMIDE, 2012), sendo, portanto, essencial à definição do Propósito da instituição, enquanto elemento da integridade institucional. Contudo, a

fiscalização é também sensível para a consecução dos Compromissos estabelecidos pelas agências com seus stakeholders: por um lado, os setores regulados esperam equanimidade nas ações de fiscalização e nas sanções decorrentes; por outro lado, os consumidores de serviços outorgados esperam que a fiscalização proteja seus direitos, asseverando os deveres dos concessionários. Ademais, processos de fiscalização opacos e ineficientes podem minar a própria Legitimidade do órgão regulador. Nas avaliações do Programa QualiREG, a nota média da respectiva dimensão foi 0,356, indicando um nível de maturidade básico (BRASIL, QualiREG, 2022).

No quesito “planejamento e instrumentos de fiscalização”, apenas 1 agência avaliada obteve 100% da pontuação, enquanto 9 obtiveram 0%. As 32 restantes demonstraram ter ao menos algum instrumento de planejamento de fiscalização, porém sem instrumentos essenciais como: relatórios de fiscalização públicos; manuais de execução; recursos e infraestrutura adequada e suficiente. Também no quesito “transparência e efetividade do processo sancionador”, apenas um regulador obteve 100% da pontuação, sendo que 8 obtiveram 0% e 33 uma pontuação intermediária.

Quanto às melhorias regulatórias decorrentes do Programa, destacam-se: a abertura de novos postos de fiscalização pela ARSEPM, sendo um específico para o transporte rodoviário intermunicipal e o outro para o transporte multimodal (rodoviário e hidroviário); na AGEPAR, a ampliação da equipe de fiscalização e a reestruturação da Coordenação de Fiscalização; e na Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso (AGER), houve a elaboração e publicação do Manual de Fiscalização do Transporte.

O cenário trazido pelas avaliações do QualiREG indica gargalos relevantes na fiscalização exercida pelas agências reguladoras brasileiras, especialmente quanto aos instrumentos de fiscalização e à transparência do processo sancionador. Ambos são aspectos muito sensíveis para a integridade institucional. A definição e padronização dos instrumentos de fiscalização é fundamental para a existência de um tratamento equânime aos agentes econômicos que são objeto da regulação, mas também para a devida proteção dos direitos dos consumidores de serviços regulados. Ademais, a opacidade nos processos sancionadores tem o potencial de minar a

credibilidade dos reguladores perante os setores regulados, além de comprometer a eficácia das próprias sanções.

4. CONCLUSÃO: POR UMA AGENDA DE INTEGRIDADE PARA AGÊNCIAS REGULADORAS

A análise teórica e empírica conduzida neste artigo sobre a inter-relação entre regulação e integridade pública no contexto das agências reguladoras brasileiras desvelou a complexidade desses conceitos, bem como da sua aplicação prática. Por meio do exame dos mecanismos de governança pública e dos desafios enfrentados pelas agências reguladoras, ficou evidente a necessidade de uma robusta agenda de integridade que aborde diretamente os principais gargalos identificados, tais como lacunas na fiscalização, deficiências na definição e coordenação de competências, limitações na autonomia decisória e ausência de mecanismos de controle. Esses desafios não apenas comprometem a eficácia da regulação como também afetam a confiança pública nos reguladores, sublinhando a importância de se aliar a agenda de integridade pública à agenda de melhoria regulatória.

Nesse sentido, esta agenda deve partir de uma noção robusta de integridade pública, que leve em conta as particularidades institucionais das agências reguladoras. Os programas de integridade e os códigos de conduta, embora instrumentos essenciais, não são suficientes para capturar os desafios específicos de governança que cada órgão enfrenta. Particularmente no caso da regulação, faz-se mister a compreensão da sinergia entre qualidade regulatória e integridade, compreendendo-se como a capacidade institucional dos órgãos com função regulatória podem afetar sua confiança pública e sua relação com os setores regulados e com os consumidores de serviços regulados.

Ademais, tal agenda deve contar com iniciativas transversais, capazes de impulsionar o aperfeiçoamento da governança e da integridade nos órgãos reguladores, com foco naqueles que possuem menor maturidade regulatória. As avaliações e consultorias oferecidas pelo Programa QualiREG, bem como as capacitações promovidas pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), são exemplos bem-sucedidos deste tipo de iniciativa. Todavia, são igualmente relevantes iniciativas da sociedade

civil, que permitam o constante monitoramento da atuação dos reguladores pelos cidadãos. Este tipo de atuação ainda é incipiente no Brasil, embora haja exemplos importantes, como a atuação do Comitê de Regulação do Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC).

Conclui-se, assim, que a intersecção entre regulação e integridade pública revelou desafios significativos, mas também oportunidades para melhorias substanciais na governança das agências reguladoras no Brasil. Por um lado, o cenário analisado explicitou limitações e obstáculos institucionais relevantes para a integridade em órgãos reguladores. As boas práticas registradas e as melhorias regulatórias decorrentes do Programa QualiREG, por outro lado, atestam a capacidade de transformação e amadurecimento da regulação brasileira. A partir de uma agenda de integridade robusta e de um comprometimento com o aperfeiçoamento regulatório contínuo, os órgãos reguladores podem não apenas superar seus atuais desafios operacionais e éticos, mas também contribuir para a construção de um ambiente econômico mais justo, transparente e eficiente.

5. REFERÊNCIAS

- Aragão, A. S. de. (2013). *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- Baldwin, R., Scott, C., & Hood, C. (1998). *A reader on regulation*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198765295.001.0001>
- Brasil. Controladoria-Geral da União, & UNOPS. (2022). *Diagnóstico da capacidade institucional para regulação: Resultado consolidado dos diagnósticos do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/qualiREG/diagnostico-da-capacidade-institucional-para-regulacao.pdf>
- Brasil. Controladoria-Geral da União. (2024). *Painel melhorias regulatórias*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/QualiREG>
- Brasil. Casa Civil. (2021). *Guia para elaboração de análise de impacto regulatório*. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/arquivos/guia-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio.pdf>
- Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. (2004). *REsp 572906/RS*, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 08/06/2004, DJ 28/06/2004. <https://jurisprudencia.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=572906&b=ACOR&p=true>
- Di Pietro, M. S. Z. (Coord.). (2004). *Direito regulatório: Temas polêmicos* (2ª ed.). Belo Horizonte: Fórum.
- Gomide, A. de Á. (2012). *A gênese das agências reguladoras de transportes: O institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990* (Texto para discussão nº 1764). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1764.pdf
- Heywood, P. M., Marquette, H., Peiffer, C., & Zúñiga, N. (2017). *Integrity and integrity management in public life*. European Union. https://www.integrity-action.org/sites/default/files/publications/Integrity_and_Integrity_Management_in_Public_Life.pdf
- Heywood, P., & Kirby, N. (2020). *Public integrity: From anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal*. Rubbettino. <https://nottingham-repository.worktribe.com/output/4949797>
- Jeammaud, A. (1988). Les transformations de la régulation juridique. In J. Clam & G. Martin (Orgs.), *Les transformations de la régulation juridique* (p. 53). Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Kirby, N., & Webbee, S. (2019). *Being a trusted and respected partner: The APS integrity framework*. ANZSOG. <https://www.apsreview.gov.au/sites/default/files/resources/being-trusted-and-respected-partner.pdf>
- Magetti, M. (2012). *Regulation in practice: The de facto independence of regulatory agencies* [Tese de doutorado, University of Zurich]. Zurich Open Repository. <https://doi.org/10.5167/uzh-56470>
- Mantovani, J. R. L. (2018). *A autonomia da agência reguladora de saneamento e energia do Estado de São Paulo (ARSESP): Teoria e prática* [Dissertação de mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV]. Repositório Digital FGV. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20441>
- Moreira Neto, D. de F. (2013). *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar.



Luan Caeté de Araújo

luan.policy@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3021-9808>

Hertie School of Governance, Controladoria-Geral da União

<https://lattes.cnpq.br/5281807697481789>

Mestrando em Políticas Públicas pela Hertie School, em Berlim, com formação em Integridade e Governança pela Transparency International School on Integrity (2024), em Vilnius, Lituânia. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU) desde 2022, onde coordenou auditorias em órgãos reguladores federais.



Saulo Nepomuceno Furtado de Araujo

saulofurtado@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3832-8318>

Universidade de Brasília

<http://lattes.cnpq.br/5616708375001799>

Doutor (2018) e Mestre (2012) em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Sociologia, com Licenciatura em Ciências Sociais pela UnB (2009). Integrante do grupo nacional de pesquisa “Cultura, Memória e Desenvolvimento”.

Changes in Brazil's FOI Act Requests: moving towards the defense of human rights?¹

Mudanças nos pedidos da Lei de Acesso à Informação no Brasil: avançando em direção à defesa dos direitos humanos?

Cambios en las solicitudes de Ley de Acceso a la Información en Brasil: ¿avanzando hacia la defensa de los derechos humanos

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, Ana Claudia Farranha, Frederico Lustosa da Costa e Murilo Borsio Bataglia

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.742>

Abstract: A global diffusion of Freedom of Information (FOI) has occurred in recent decades. Despite the origins of FOI being associated with Human Rights (HR), it has been legitimized as a set of tools to strengthen public integrity based on the discourse that transparency reduces corruption. Brazil portrays a representative case. Its FOI act and associated instruments have reproduced the idea that its primary purpose is seen as promoting public integrity. Recent studies indicate that the COVID-19 pandemic placed significant demands on health services and social protection systems, shifting the debate on FOI and increasing demands for information in Brazil and other countries. Nevertheless, there is still a gap on how the pandemic affected FOI mechanisms, particularly in relation to their use from a human rights perspective. This raises a central question: to what extent has the COVID-19 pandemic reshaped FOI usage in Brazil, particularly from a human rights perspective? In this paper, we adopt an exploratory approach to analyze a dataset comprising 522,140 requests submitted by 242,491 requesters using qualitative and quantitative methods. Data were collected on October 25, 2022, and included requests from April 2020 to September 2022. We also considered the open data on requests and corresponding requesters from the same period before the pandemic, from October 2017 to March 2020. Results indicated a significant increase, followed by a relative decrease over time in requests regarding the most urgent measures to face the pandemic, emphasizing requests for information on health services and cash transfer programs. The number of requests by subject groups varied significantly in relation to the requester's occupation, education, and gender. These findings highlight the need for improvements in FOI norms, procedures, and tools. The results also underscore the urgent need to enhance public capacity to navigate FOI mechanisms effectively.

Keywords: right of access to information; information requests; human rights; COVID-19; integrity.

Resumo: Uma difusão global do direito de acesso à informação tem ocorrido nas últimas décadas. Apesar de suas origens estarem associadas aos Direitos Humanos, o acesso à informação tem sido legitimado como um conjunto de ferramentas para o fortalecimento da integridade pública, baseado no discurso de que a

1. Artigo submetido em 30/03/2024 e aceito em 20/05/2025.

transparência reduz a corrupção. O Brasil representa um caso emblemático. Sua lei de acesso à informação e os instrumentos associados reproduzem a ideia de que seu principal objetivo é promover a integridade pública. Estudos recentes indicam que a pandemia de COVID-19 impôs demandas significativas aos serviços de saúde e aos sistemas de proteção social, deslocando o debate sobre o acesso e ampliando as exigências por informação no Brasil e em outros países. No entanto, ainda há lacunas quanto ao impacto da pandemia sobre os mecanismos de acesso, especialmente em relação ao seu uso sob a perspectiva dos direitos humanos. Isso levanta uma questão central: em que medida a pandemia de COVID-19 mudou o uso do acesso à informação no Brasil, particularmente sob a ótica dos direitos humanos? Neste artigo, adotamos uma abordagem exploratória para analisar um conjunto de dados composto por 522.140 pedidos de informação feitos por 242.491 solicitantes, utilizando métodos qualitativos e quantitativos. Os dados foram coletados em 25 de outubro de 2022 e incluem pedidos realizados entre abril de 2020 e setembro de 2022. Também consideramos os dados abertos dos pedidos e respectivos solicitantes no mesmo período, de outubro de 2017 a março de 2020. Os resultados indicaram um aumento significativo, seguido de uma diminuição relativa ao longo do tempo, nos pedidos de informação relacionados às medidas mais urgentes para o enfrentamento da pandemia, com destaque para pedidos sobre serviços de saúde e programas de transferência de renda. O número de pedidos por grupo temático variou significativamente em relação à ocupação, escolaridade e gênero dos solicitantes. Esses achados evidenciam a necessidade de aprimoramento nas normas, procedimentos e ferramentas de acesso. Os resultados também reforçam a urgência de ampliar a capacidade do setor público de orientar e apoiar o uso eficaz dos mecanismos de acesso à informação.

Palavras-chave: direito de acesso à informação; pedidos de informação; direitos humanos; COVID-19; integridade.

Resumen: Una difusión global del derecho de acceso a la información ha ocurrido en las últimas décadas. A pesar de que sus orígenes están asociados a los Derechos Humanos, el acceso a la información ha sido legitimado como un conjunto de herramientas para el fortalecimiento de la integridad pública, basado en la premisa de que la transparencia reduce la corrupción. Brasil representa un caso emblemático. Su ley de acceso a la información y los instrumentos asociados reproducen la idea de que su principal objetivo es promover la integridad pública. Estudios recientes indican que la pandemia de COVID-19 impuso demandas significativas a los servicios de salud y a los sistemas de protección social, desplazando el debate sobre el acceso y aumentando las exigencias de información en Brasil y en otros países. Sin embargo, aún existen lagunas en cuanto al impacto de la pandemia sobre los mecanismos de acceso, especialmente en lo que se refiere a su uso desde la perspectiva de los derechos humanos. Esto plantea una pregunta central: ¿en qué medida la pandemia de COVID-19 ha cambiado el uso del acceso a la información en Brasil, particularmente desde la óptica de los derechos humanos? En este artículo, adoptamos un enfoque exploratorio para analizar un conjunto de datos compuesto por 522.140 solicitudes de información realizadas por 242.491 solicitantes, utilizando métodos cualitativos y cuantitativos. Los datos fueron recolectados el 25 de octubre de 2022 e incluyen solicitudes realizadas entre abril de 2020 y septiembre de 2022. También consideramos los datos abiertos de las solicitudes y de los respectivos solicitantes en los mismos meses del período anterior, de octubre de 2017 a marzo de 2020. Los resultados indicaron un aumento significativo, seguido de una disminución relativa a lo largo del tiempo, en las solicitudes de información relacionadas con las medidas más urgentes para enfrentar la pandemia, destacándose las solicitudes sobre servicios de salud y programas de transferencia de ingresos. El número de solicitudes por grupo temático varió significativamente en relación con la ocupación, el nivel educativo y el género de los solicitantes. Estos hallazgos evidencian la necesidad de mejorar las normas, los procedimientos y las herramientas de acceso. Los resultados también refuerzan la urgencia de ampliar la capacidad del sector público para orientar y apoyar el uso eficaz de los mecanismos de acceso a la información.

Palabras clave: derecho de acceso a la información; solicitudes de información; derechos humanos; COVID-19; integridad

1. INTRODUCTION

Freedom of information (FOI) has seen a marked global expansion in recent decades. Despite the origins of FOI being associated with Human Rights (HR), it has been legitimized as a set of tools to provide information on government structures, initiatives, and expenses to strengthen public integrity based on the discourse that transparency reduces corruption (Costa, 2013; Escaleras, Lin, & Register, 2010; Fox, 2007).

Brazil serves as a representative case. Although the legislative discussion process of its FOI Act reports elements such as the Right to Memory and Truth, this Act and its associated instruments have reinforced the notion that its primary purpose is to promote public integrity (Cintra, 2016; Oliveira Júnior & Lustosa da Costa, 2020). Moreover, FOI instruments in Brazil were shaped by political disputes and compromises among conflicting interests that resulted in gaps and ambiguities, with insufficient provisions for the governance of access to information during disaster situations or how to gather and treat personal data and socio-economic information of requesters (Farranha, Lustosa da Costa, & Oliveira Júnior, 2020; Farranha & Oliveira Júnior, 2020; Oliveira Júnior, 2019).

But recent work indicates that the COVID-19 pandemic imposed tremendous public efforts for health services and social protection, shifting the debate on FOI and increasing demands for information in Brazil and other countries (Braga, Caldeira, & Sabença, 2020; Dafuleya, 2020; Morales, Mariño, & Miele, 2022; Yumna, Suryahadi, & Izzati, 2021). However, there is still a gap in how it affected FOI mechanisms, especially their use for a more Human Rights perspective. Here, we explore the following issues: How has the COVID-19 affected the use of FOI in Brazil? To what extent has the pandemic shifted information requests in Brazil towards a stronger HR perspective?

Drawing on FOI research from a human rights perspective and focusing on the COVID-19 pandemic in Brazil, this paper adopts an exploratory approach to analyze open data comprising 522,140 requests submitted by 242,491 individuals, using both qualitative and quantitative methods. The analysis method follows basic notions and steps proposed by Akinyode & Khan (2018) and Chauvette, Schi-

ck-Makaroff & Molzahn (2019). Data were collected on October 25, 2022, and we analyzed requests submitted during the 30-month period after the declaration of the COVID-19 pandemic as a public disaster, from April 2020 to September 2022. To keep comparability, we also considered the open data on requests and corresponding requesters in the same number of months before it, from October 2017 to March 2020.

For the analysis and comparison, we created 23 groups by interpreting the 602 request topics. Regarding the challenges of social inequalities and structural deficits in Brazil, we decided to use data on the socio-economic situation of requesters. Accordingly, our hypothesis is that the COVID-19 pandemic may have had differentiated effects on FOI use, depending on requesters' socio-economic status.

2. FREEDOM OF INFORMATION AND HUMAN RIGHTS

International conventions have recognized the right to information as a fundamental human right, mandating its incorporation into national legislation. This recognition has been further reinforced by democratic transitions, technological advances, increased demand for responsiveness from elected leaders and the need for participation in decision-making processes (Birkinshaw, 2006; Mendel, 2009).

Regarding conventions that reference this subject, the UN Universal Declaration of Human Rights of 1948, in article 19, and the Inter-American Convention on Human Rights of the OAS, in article 13, are mentioned (UN, 1948; OAS, 1969). As recognized in international conventions, this right is linked to its importance for democracy by enabling mechanisms of participation in decisions about public policies, transparency, and fighting corruption, allowing the existence of more active citizens, and limiting abuses by representatives and bureaucrats (Farranha, Santos, Reis, & Santos, 2016).

Similarly, Mendel (2009) outlines several principles that should guide both its regulation and the development of public policies: i) maximum disclosure; ii) obligation to publish essential information by government bodies; iii) promotion of open government; iv) limited exceptions; v) facilitation of access by

agile and fair procedures; vi) no cost-related barriers to access; vii) openness of meetings of public bodies for citizens; viii) verification of precedence of laws that are not following maximum disclosure; ix) protection for whistleblowers of unlawful acts.

This right was regulated in Brazil in 2011 by the Freedom of Information Act (LAI - Law n. 12.527/2011). The legislative process for this law took approximately nine years in Congress.

In this debate, we identify that there are two distinct approaches to the topic: a) FOI as a Human Right, in which the focus of the research is to understand how people use this right, or b) FOI as a tool to foster rights to health, education, and housing. This approach views information as a means of seeking good practices for realizing these rights.

This text also works as a tool to analyze the context of information requests during the COVID pandemic period and to identify aspects that warrant further investigation through systematic research.

3. ACCESS TO INFORMATION AND COVID-19 IN BRAZIL

Although the foundations of the right to information date back to the mid-twentieth century and are related to a wide range of Human Rights issues, the global diffusion of FOI mechanisms only began in the 1990s, with the rise of the discourse on the urgency of controlling corruption and the provision and dissemination of good governance principles and recommendations (Andersson & Heywood, 2009; Hindess, 2009; Pieth, 2002).

As of today, the Global Right to Information Rating (<https://www.rti-ratatg.org/country-data/>) indicates that, among 136 countries with formal FOI laws, only thirteen had enacted such legislation prior to the 1990s.

Brazil serves as a representative example. Although the legislative debate on its Freedom of Information (FOI) Act includes references to the Right to Memory and Truth, both the Act itself and related mechanisms have primarily framed their objectives around the promotion of public integrity (Cintra, 2016; Oliveira Júnior & Lustosa da Costa, 2020). The development of FOI policies in Brazil was characterized by political dynamics involving conflict and compromise among opposing interests, resulting in

gaps and ambiguities—particularly regarding provisions for access to information during emergencies and the handling of personal and socio-economic data from information requesters. (Farranha, Lustosa da Costa, & Oliveira Júnior, 2020; Farranha & Oliveira Júnior, 2020; Oliveira Júnior, 2019).

However, recent studies suggest that the COVID-19 pandemic placed significant pressure on public health systems and social protection measures, shifting the focus of the FOI debate and amplifying the demand for information in Brazil and internationally (Braga, Caldeira, & Sabença, 2020; Dafuleya, 2020; Morales, Mariño, & Miele, 2022; Yumna, Suryahadi, & Izzati, 2021). In general, the COVID-19 pandemic has been regarded as a global public disaster, representing a massive shock that produced pressures and changes in health systems, private services, commerce, jobs, and social aid, including in international efforts, such as in the implementation of Sustainable Development Goals (SDG) of the 2030 Agenda (Dafuleya, 2020; Iwuoha & Jude-Iwuoha, 2020; Rodrigues, Carpes, & Raffagnato, 2020).

In Brazil, as in other countries, due to the high level of contamination and dissemination and the resulting increase in the number of hospital admissions and deaths attributed to COVID, a series of response measures were adopted to face such a disaster and its several impacts (Braga, Caldeira, & Sabença, 2020; Rodrigues, Carpes, & Raffagnato, 2020).

In the global south, besides the direct impacts on health, lockdown measures adopted as COVID-19 responses produced other economic and human challenges that strongly affected low-income and informal employment strata, who were already economically vulnerable and more reliant on public services prior to the pandemic. Thus, the COVID-19 pandemic and resulting lockdown measures demanded rapid responses from governments to expand and provide new health services and social protection programs, such as cash transfers and social assistance, primarily focused on vulnerable groups (Braga, Caldeira, & Sabença, 2020; Dafuleya, 2020; Deshpande, Mulat, Mao, Diab, & Ogbuoji, 2022).

Studies on information-seeking behavior have indicated changes under this new context. The spread of COVID-19 and health and social protec-

tion responses have increased, at least temporarily, the number of searches for information about this disease and its symptoms and the measures adopted to contain it (Bento, et al., 2020; Ciofani, MPhys, Allahwala, Asress, & Bhindi, 2021; Du, Yang, King, Yang, & Chi, 2020). Socioeconomic variables such as income, education, age, and gender were identified as factors related to the types of sources most used and the likelihood of exposure to misinformation (Falcone & Sapienza, 2021; Reisdorf, et al., 2021; Skarpa & Garoufallou, 2021).

Regarding work on information-seeking behavior and FOI in Brazil, no scientific studies have specifically examined changes in these themes resulting from the COVID-19 pandemic. Nasu, Borges & Silva (2022), despite not explicitly addressing COVID as a driver of change in FOI requests, analyzed the evolution of requesters' profiles between May 2012 and May 2021, limiting the analysis to just thirteen months in the context of the pandemic.

Their findings provide valuable insights to support the rationale of this study. Differences in requesters' profiles informed between 2012 and 2019 in relation to those informed in 2020 and 2021 indicate an increase in the relative frequency of requesters that, a priori, do not represent wealthy groups. In summary, it indicates increments in requesters that informed their gender as "female," education as "high school," and profession as "others," being remarkable that the defined list of options does not include "unemployed" or "informal jobs" (Nasu, Borges, & Silva, 2022, pp. 41-44).

4. METHODOLOGY

This section outlines the methodological steps of the exploratory study, including data collection, preprocessing, and analysis procedures. This paper is based on qualitative data analysis, following notions and basic steps proposed by Akinyode & Khan (2018) and Chauvette, Schick-Makaroff & Molzahn (2019). The study aims to assess how the COVID-19 pandemic affected the use of FOI in Brazil, as indicated by its issues: How has the COVID-19 pandemic affected the use of FOI in Brazil? To what extent has the pandemic shifted information requests in Brazil towards a stronger HR perspective?

The primary data for this investigation was gathered on October 25, 2022, from the Brazilian Portal

of Open Data, option *e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão* (<https://dados.gov.br/>). The open datasets comprise information on requests for information and their requesters collected from the *Fala.Br* system², which serves as the official channel for submitting FOI requests to the federal government (Nasu, Borges, & Silva, 2022; Sasso, Peres, Souza, Brito, & Vitta, 2017).

Considering the date on which the data were gathered from the available open data, we were able to analyze requests for information submitted during a 30-month period following the declaration of the COVID-19 pandemic as a public disaster, from April 2020 to September 2022. To keep comparability, we also examined request and requester data from the 30-month period preceding the pandemic, from October 2017 to March 2020.

The dataset, publicly available in CSV format via the Brazilian Open Data Portal, included structured records on requests and requesters, including an automatically generated identifier assigned to each requester, a subject, destination body selected from pre-defined lists, dates of reception, the situation and decision of the request. Requesters' data include their automatic-created IDs, their occupation, date of birth, schooling, city of residence and whether they are a natural or legal person with no information that allows personal identification.

After importing open data to two corresponding tables of Requests and Requesters in a database, data were cleaned and prepared before data analysis. Preliminary analysis showed that in the first 30 months, 269,271 requests were sent from 115,263 requesters as natural persons. In the next 30, 252,869 requests from 127,228 requesters were sent, indicating a respective increase of 6.32% in requests and 7.93% in requesters.

We identified 602 topics defined as simple words or short sentences in Portuguese, which requesters selected to attribute to their requests.

Then, requests for information were coded into 23 subject categories according to their relationship with public sectors, programs, and policies. Ac-

2. When registering for the "FALA BR" system in 2025, the following information is mandatory:

name, country, person (individual or legal entity), document and respective number, gender, color/race.

Occupation, date of birth, education, profession, address, and telephone number are not listed as "mandatory". These elements may have changed from the period of analysis to the present day (2025).

cordingly, we created a table to establish the relationships between these topics and their corresponding groups to enable systematic comparison across themes. Next, we include in the Requests table information whether the request was sent in the 30-month period before or after the pandemic.

Regarding the analysis of the number of requests per subject category, we observed a significant limitation in the data on the topics of request. More than 20% of requests contained general or undefined topics, making it impossible to associate them with a specific sector, program, or policy, preventing relating them to a specific category.

Considering social inequalities and structural deficits in Brazil with notable implications by occupation, education and gender, and assuming that the COVID-19 pandemic could have produced different effects on the use of FOI depending on the socioeconomic situation of the individuals, we also decided to use data on the socioeconomic situation of requesters.

5. RESULTS OF OPEN DATA ANALYSIS

This section presents the results of qualitative data analysis of collected and processed open data on requests and their corresponding requesters. As outlined in the methodology section, we examined and compared information on requests submitted during the 30-month periods before and after the declaration of the COVID-19 pandemic as a public disaster (October 2017 to March 2020 and April 2020 to September 2022).

For the analysis, we created 23 groups by interpreting 602 existing topics of requests. We focused our analysis on the eight groups of topics most requested in the data, representing about 75% of the total requests in the period of interest.

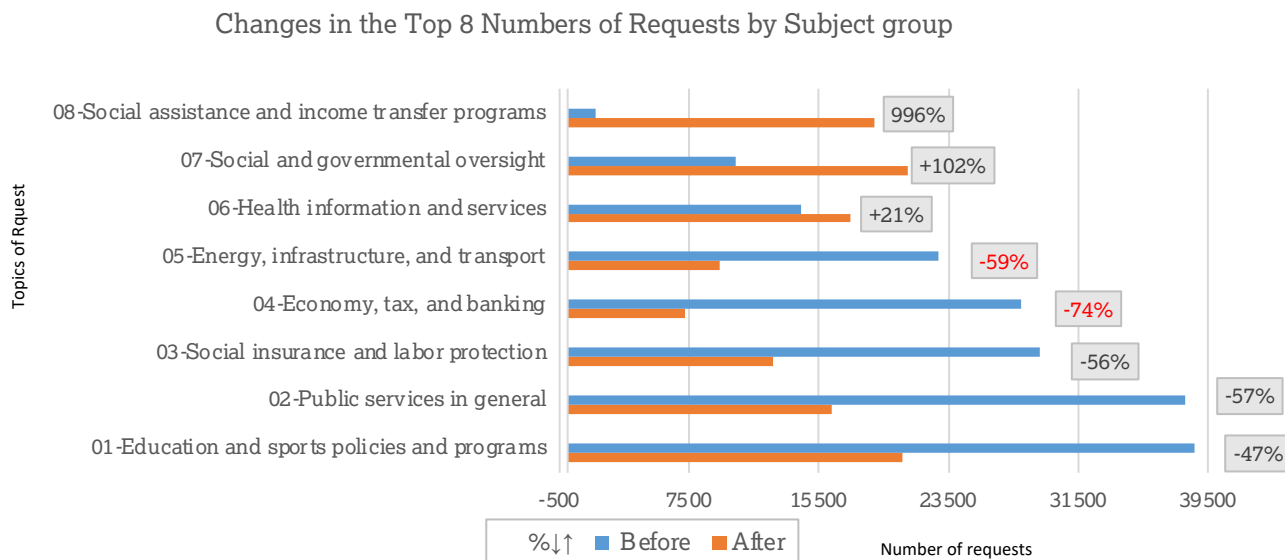
Table 1 presents, by subject categories, the number and percentage of requests sent before (October 2017 to March 2020) and after (April 2020 to September 2022) the declaration of the COVID pandemic as a public disaster, highlighting the top eight groups in terms of request volume in the period of interest.

TABLE 1 – NUMBERS AND PERCENTAGES OF REQUESTS BY SUBJECT CATEGORY

SUBJECT CATEGORY	BEFORE	AFTER	↑↓ %	BEFORE + AFTER	% TOTAL	% TOTAL MINUS UNDEFINED
Education and sports policies and programs	38,657	20,621	-46.66%	59,278	11.35%	14.49%
Public services in general	38,076	16,329	-57.11%	54,405	10.42%	13.30%
Social insurance and labor protection	29,081	12,655	-56.48%	41,736	7.99%	10.20%
Economy, tax, and banking	27,921	7,228	-74.11%	35,149	6.73%	8.59%
Energy, infrastructure, and transport	22,883	9,411	-58.87%	32,294	6.18%	7.89%
Health information and services	14,415	17,424	20.87%	31,839	6.10%	7.78%
Social and governmental oversight	10,371	20,943	101.94%	31,314	6.00%	7.65%
Social assistance and income transfer programs	1,728	18,943	996.24%	20,671	3.96%	5.05%
Government and public administration	1,640	11,875	624.09%	13,515	2.59%	3.30%
Agriculture and Food Supply	8,677	3,099	-64.28%	11,776	2.26%	2.88%
Industry, concurrence regulation, and consumer protection	7,919	2,868	-63.78%	10,787	2.07%	2.64%
Drugs, Sanitation, and Health Surveillance	7,002	3,037	-56.63%	10,039	1.92%	2.45%
Human rights and affirmative and social inclusion	6,155	2,945	-52.15%	9,100	1.74%	2.22%
Legislation and norms	4,691	4,093	-12.75%	8,784	1.68%	2.15%
Environmental protection and climate change	5,061	3,073	-39.28%	8,134	1.56%	1.99%
Science, research, and development	3,452	1,781	-48.41%	5,233	1.00%	1.28%
ICT policies and programs	2,948	2,237	-24.12%	5,185	0.99%	1.27%
Defense and national security	3,139	1,655	-47.28%	4,794	0.92%	1.17%
Justice, civil defense, and public safety	2,539	1,901	-25.13%	4,440	0.85%	1.09%
Cultural diffusion and incentive programs	2,870	1,332	-53.59%	4,202	0.80%	1.03%
International relations	1,518	1,755	15.61%	3,273	0.63%	0.80%
Urban policies and cities	1,895	1,321	-30.29%	3,216	0.62%	0.79%
Undefined	26,633	86,343	224.20%	112,976	21.64%	-
TOTAL	269,271	252,869	-6.09%	522,140		

Note: Data adapted from Brazilian Portal of Open Data, option e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (<https://dados.gov.br/>)

Figure 1 shows a graph of the top eight subject categories, indicating percentage change in the number of requests sent before (October 2017 to March 2020) and after (April 2020 to September 2022). While there have been increases in requests for information on assistance and social assistance, health services, and governmental oversight, topics related to the economy, social insurance, education/sports programs, and public services in general have decreased.

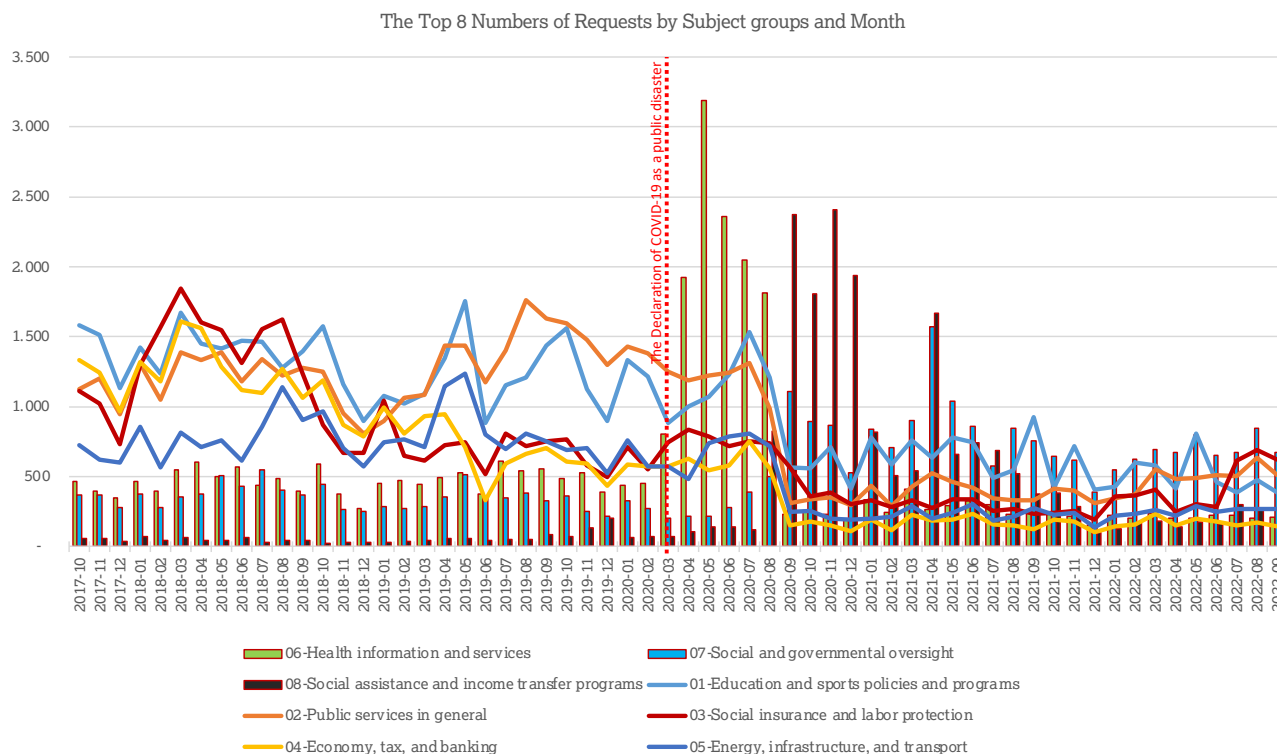
FIGURE 1 - CHANGES IN THE TOP 8 REQUESTS BY SUBJECT CATEGORY BEFORE (OCT 2017-MAR 2020) AND AFTER (APR 2020-SEP 2022)

Note: Data adapted from Brazilian Portal of Open Data, option e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (<https://dados.gov.br/>)

The results above seem to corroborate previous work that points to increasing pressure on governments for health services and programs to reduce the impact of lockdown. However, the drop in requests for education seems to be an interesting object of more accurate investigation in the future, given the challenges posed by the need for distance learning strategies.

Observing the change in the number of requests related to the eight top groups, we then conducted a month-by-month analysis of these changes across subject groups.

Figure 2 shows a graph of the top eight categories, indicating the number of requests submitted each from October 2017 to September 2022. In this graph, we have included a dotted line to indicate the period before and after the declaration of the COVID-19 pandemic as a public disaster.

FIGURE 2 - CHANGES IN THE TOP 8 REQUESTS BY SUBJECT CATEGORY MONTH BY MONTH (OCT 2017 TO SEP 2022)

Note: Data adapted from Brazilian Portal of Open Data, option e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (<https://dados.gov.br/>)

The data shown in the graph indicate rapid and significant increase in requests after the declaration of the COVID-19 as a public disaster. Requests for health information and services, between February and May 2020, rose by 605.75%. Requests for social assistance and transfer programs, between February and September 2020, increased by 313.01%. Requests for social and governmental oversight, between February and September 2020, increased by 3424.25%. Remarkably, such increases are followed by a relative decrease over time.

On the other hand, the number of requests for information on energy, infrastructure, and transport (-69.76%); public services in general (-76.43%); economy, tax, and banking (-79.60%); and education and sports programs (-63.13%) declined and did not return to their previous levels by the end of period of interest.

Future research covering longer timeframes may explore whether the changes of FOI use through requests for information shortly after the declaration of the COVID-19 pandemic as a public disaster represent more ephemeral or perennial effects.

Subsequently, we examined whether these changes were associated with the socio-economic profiles of the applicants and whether they could indicate that the use of FOI was directed towards people in vulnerable situations.

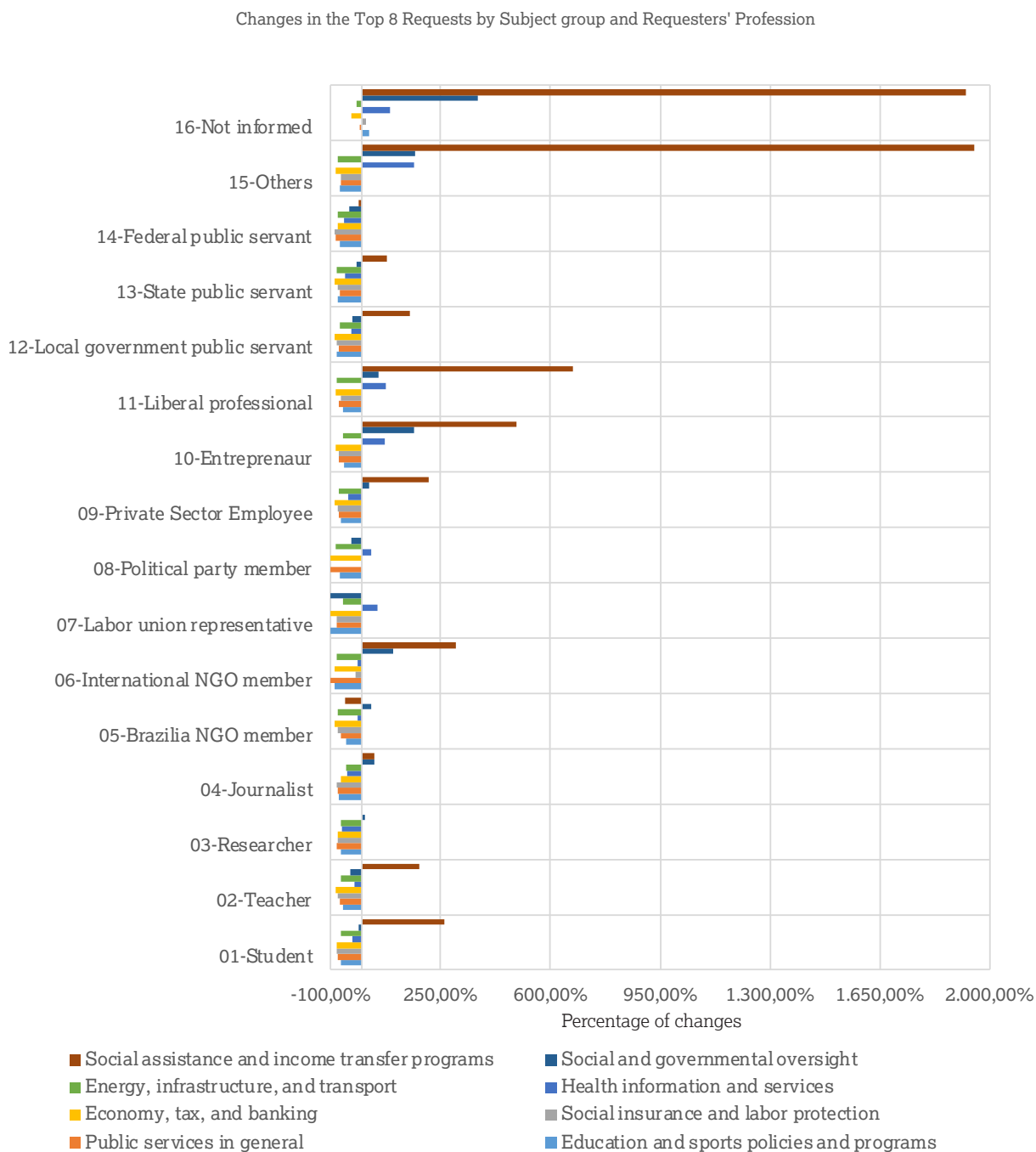
Accordingly, we hypothesized that the COVID-19 pandemic may have affected FOI use differently across socio-economic groups. Table 2 presents, by occupation reported by requesters, the number and percentage of requests sent before (October 2017 to March 2020) and after (April 2020 to September 2022) the declaration of the COVID pandemic as a public disaster.

TABLE 2 – NUMBERS AND PERCENTAGES OF REQUESTERS BY THE INFORMED OCCUPATION

TYPES OF PROFESSION	BEFORE	AFTER	↑↓ %	BEFORE + AFTER	% TOTAL
01-Student	13,673	6,856	-49.86%	20,529	3.93%
02-Teacher	5,219	2,382	-54.36%	7,601	1.46%
03-Researcher	3,026	1,512	-50.03%	4,538	0.87%
04-Journalist	1,759	916	-47.92%	2,675	0.51%
05-Brazilia NGO member	245	109	-55.51%	354	0.07%
06-International NGO member	57	30	-47.37%	87	0.02%
07-Labor union representative	77	22	-71.43%	99	0.02%
08-Political party member	50	20	-60.00%	70	0.01%
09-Private Sector Employee	16,314	6,153	-62.28%	22,467	4.30%
10-Entrepreneur	5,477	2,704	-50.63%	8,181	1.57%
11-Liberal professional	7,331	4,806	-34.44%	12,137	2.32%
12-Local government public servant	4,519	1,786	-60.48%	6,305	1.21%
13-State public servant	5,534	2,089	-62.25%	7,623	1.46%
14-Federal public servant	10,732	4,195	-60.91%	14,927	2.86%
15-Others	20,237	17,453	-13.76%	37,690	7.22%
16-Not indicated by requesters	21,013	76,195	262.61%	97,208	18.62%
TOTAL	115,263	127,228	10.38%	242,491	

Notes: Source: Research data. The “Before” column corresponds to requests from October 2017 to March 2020, and the “After” column corresponds to requests from April 2020 to September 2022. Data adapted from Brazilian Portal of Open Data, option e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (<https://dados.gov.br/>.)

Observing Table 2, we see that the number of requesters by occupation fell in all categories except “not informed”, which represents 18.62% of requesters in the period. This limitation results from the option given to requesters to select the pre-defined “not informed” type. This data raise other questions: Is it necessary to collect information about the requesters, and are such social and economic data essential for greater transparency in public information management?

FIGURE 3 - CHANGES IN THE TOP 8 REQUESTS BY REQUESTERS' OCCUPATION BEFORE (OCT 2017-MAR 2020) AND AFTER (APR2020-SEP2022)

Note: Data adapted from Brazilian Portal of Open Data, option e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (<https://dados.gov.br/>)

Despite the limitations noted above, Figure 3 presents a graph of changes in the number of requests for the top eight subject categories by requester occupations.

The graph presented in Figure 3 indicates that the highest percentage increases in requests for information occurred in topics related to health information and services, social assistance and income transfer programs, social and governmental oversight. Notably, this growth occurred not only among requests who did not report their profession but also among those who identified their occupation as “others”.

It is essential to point out that among the pre-defined options of occupations, there are no types such as “unemployed,” “informal employment,” or “household and domestic services.” This observation hi-

ghlights the need for further investigation and potential revision of information about requesters, both for the government’s attention and for studies about them, to assess whether the requesters include individuals in vulnerable socio-economic conditions. It is necessary to include other occupations that reflect lower positions (maid, unemployed, among others) in the labor market. Despite these limitations, it suggests an increase in the use of FOI to request information on social protection and other themes linked to social discussions, such as education and health.

Regarding the requesters’ education, Table 3 presents, by levels informed by requesters, the number and percentages of requests sent before (Oct 2017 to Mar 2020) and after (Apr 2020 to Sep 2022) the declaration of COVID pandemic as a public disaster.

TABLE 3 - NUMBERS AND PERCENTAGES OF REQUESTERS BY THE INFORMED EDUCATION

LEVEL OF EDUCATION	BEFORE	AFTER	↑↓ %	BEFORE + AFTER	% TOTAL
1-Elementary and Middle school	3,566	4,167	16.85%	7,733	1.48%
2-Secondary or High school	21,438	16,089	-24.95%	37,527	7.19%
3-Graduation or Bachelor’s degree	39,996	17,373	-56.56%	57,369	10.99%
4-Technical Graduate degree	19,736	8,839	-55.21%	28,575	5.47%
5-Master or Doctoral degree	11,143	5,442	-51.16%	16,585	3.18%
6-No formal education	637	758	19.00%	1,395	0.27%
7-Not informed	18,747	74,560	297.72%	93,307	17.87%
TOTAL	115,263	127,228	10.38%	242,491	

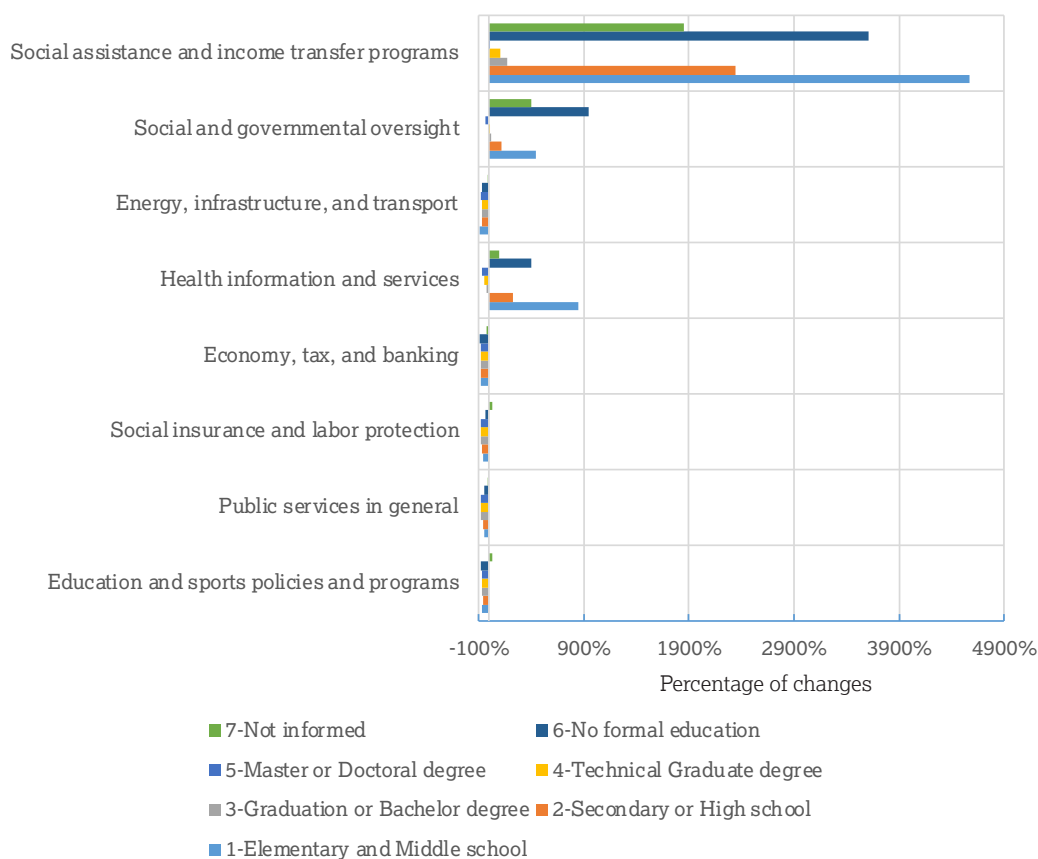
Notes: Source: Research data. The “Before” column corresponds to requests from October 2017 to March 2020, and the “After” column corresponds to requests from April 2020 to September 2022 Data adapted from Brazilian Portal of Open Data, option e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (<https://dados.gov.br/>).

As well as the high number of uninformed occupations, the table above indicates a high percentage of the requesters who did “not inform” their education, which represents 17.87% of requesters in the period. This limitation also results from the option given to requesters to select the pre-defined “not informed” type.

As in the case of professions, we also present a graph of changes in the number of requests for the top eight subject categories by education level in Figure 4.

FIGURE 4 - CHANGES IN THE TOP 8 REQUESTS BY REQUESTERS' EDUCATION BEFORE (OCTOBER 2017-MARCH 2020) AND AFTER (APRIL 2020-SEPTEMBER 2022)

Changes in the Top 8 Requests by Subject group and Requesters' Level of Education



Data adapted from Brazilian Portal of Open Data, option e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (<https://dados.gov.br/>).

The graph presented in Figure 4 indicates that the highest percentage increases in requests for information occurred in topics related to health information and services, social assistance and transfer programs, and social and governmental oversight.

We highlight the considerable increase in requests for information in those subject categories—especially social assistance and transfer programs—by requesters who reported that their education as “no formal education,” “elementary and middle school,” or “secondary or high school.” Despite its

limitations, this result also indicates an increase in the use of FOI by people with low levels of education to request information on topics related to social protection. Future studies might investigate whether these requesters represent vulnerable populations.

In reference to the requesters' gender, Table 4 presents, by gender, the number and percentages of requests sent before (October 2017 to March 2020) and after (April 2020 to September 2022) the declaration of COVID pandemic as a public disaster.

TABLE 4 - NUMBERS AND PERCENTAGES OF REQUESTERS BY THE INFORMED GENDER

GENDER	BEFORE	AFTER	↑↓ %	BEFORE + AFTER	% TOTAL
Female	44,404	28,606	-35.58%	73,010	13.98%
Male	58,574	28,882	-50.69%	87,456	16.75%
Not informed	12,247	69,058	463.88%	81,305	15.57%
Others	38	682	1694.74%	720	0.14%
TOTAL	115,263	127,228	10.38%	242,491	

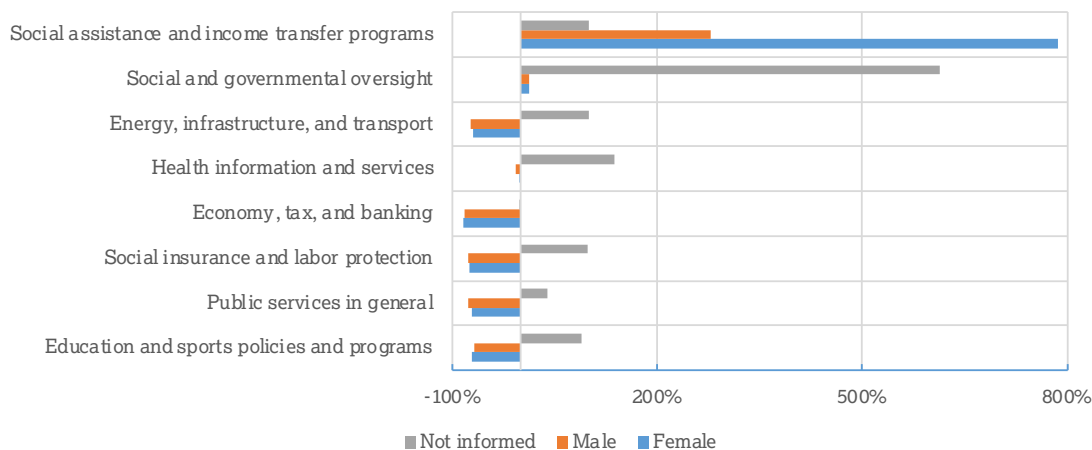
Notes: Source: Research data. The “Before” column corresponds to requests from October 2017 to March 2020, and the “After” column corresponds to requests from April 2020 to September 2022. Data adapted from Brazilian Portal of Open Data, option e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (<https://dados.gov.br/>).

As in the case of information on occupation and education, the table above indicates a high percentage of requesters who did not inform gender, representing 15.57% of the total during the period. Once again, this limitation results from the option given to requesters to select the pre-defined “Not Informed” category.

Here, we also present a graph in Figure 5 showing changes in the number of requests for the top eight subject categories by gender, excluding the “others” category due to its small size compared to the others.

FIGURE 5 - CHANGES IN THE TOP 8 REQUESTS BY REQUESTERS' GENDER BEFORE (OCTOBER 2017-MARCH 2020) AND AFTER (APRIL 2020-SEPTEMBER 2022)

Changes in the Top 8 Numbers of Requests by Subject group and Requesters' Gender



Data adapted from Brazilian Portal of Open Data, option e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (<https://dados.gov.br/>)

The graph presented in Figure 5 indicates that the highest percentage increases in requests for information occurred in topics related to social assistance and transfer programs, as well as social and governmental oversight.

The most significant increase in requests by gender was observed among requesters identifying as female and requesting information about social

assistance and transfer programs. This result is consistent with official data from Brazilian government, which indicates that women were responsible for heading 81.6% of families that received cash transfer programs in 2022 (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2022).

6. DISCUSSION AND CONCLUSIONS

This study addresses a gap in the literature regarding the impact of the COVID-19 pandemic on the use of Freedom of Information (FOI) mechanisms in Brazil, identified by the following questions: How has the COVID-19 pandemic affected the use of FOI in Brazil? To what extent has the pandemic shifted information requests in Brazil toward a stronger HR perspective?

Here, we adopted an exploratory strategy to investigate open data of 522,140 requests of 242,491 requesters based on quantitative and qualitative data analysis, following notions and basic steps proposed by Akinyode & Khan (2018) and Chauvette, Schick-Makaroff & Molzahn (2019). Data gathered from the available open data allowed the analysis of requests for information submitted during a 30-month period following the declaration of the COVID-19 pandemic as a public disaster, from April 2020 to September 2022. To keep comparability, we also examined request and requester data from the 30-month period preceding the pandemic, from October 2017 to March 2020.

By focusing on the top eight subject categories, which represent about 75% of the total number of requests in the period of interest, we observed a significant increase followed by a relative decrease over time in those related to health information and services; social assistance and transfer programs; and social and governmental oversight. On the other hand, the number of requests for information on energy, infrastructure, and transport; public services in general; economy, tax, and banking; and education and sports programs declined and did not return to the same numbers by the end of the period of interest.

The results indicate that changes in the number of requests across the eight subject categories varied significantly in relation to requesters' occupation, education, and gender. Despite the results, we consider that some limitations in open data restricted the possibility of generating robust and more generalizable responses to the questions presented, especially regarding the impact of the COVID-19 pandemic on the use of FOI in Brazil from a more human rights perspective.

The substantial increase in information requests on programs and measures aimed at coping with the

COVID-19 pandemic underscores the need for reforms in FOI norms, procedures, and instruments, which should provide special provisions and pre-defined strategies for their use in possible future crises of a similar nature. Additionally, the results indicate the urgent need to facilitate the correct use of instruments of request for information by citizens and to enhance the gathering of socio-economic information from requesters without requiring personal data that allow their identification.

For future studies, methods and techniques based on text mining might be used to overcome limitations imposed by the number of requests with undefined topics and requesters with no socio-economic information. Additionally, further investigations using data collected after October 2022 may explore other questions, for example, whether the observed changes in FOI usage were transient or indicative of a lasting shift.

Recent literature on Freedom of Information (FOI) laws in Latin America has emphasized the importance of institutional, social, and identity-related factors in shaping government responsiveness to information requests. In the Brazilian context, Rodrigues and Michener (2018) demonstrated that institutional requests have a significantly higher chance of receiving a response compared to those submitted by ordinary individuals. This finding reveals a structural asymmetry in the treatment of requesters, suggesting that institutional capital—rather than the content of the request itself—plays a critical role in the effectiveness of the right to information. Such patterns raise concerns regarding the principle of equality and the universalization of access as a fundamental human right.

Additional evidence from Latin American countries reinforces the notion that social identity and perceived status influence the implementation of FOI laws. Lagunes and Pocasangre (2018), in an audit of Mexico's FOI system, found that both the presumed social class and the identifiability of the requester impact the quality and likelihood of responses. Anonymous requests, for example, tend to receive less substantive replies, whereas those associated with socially privileged names are more likely to be answered. These findings suggest the existence of discretionary bias in public agencies, potentially restricting equitable access to public information, particularly for vulnerable or marginalized groups.

In Uruguay, Rodríguez and Rossel (2018) conducted a field experiment to assess how requester characteristics such as gender, profession, and knowledge of FOI law influence bureaucratic behavior. Their results showed that the requester's profile—especially their occupational status and familiarity with the law—affects the degree of cooperation from civil servants. This study supports the argument that the unequal treatment of FOI requesters is not isolated but a systemic challenge across different transparency regimes, even in countries with relatively strong legal frameworks.

Together, these works suggest that the full realization of the right to information in Latin America depends not only on the existence of legal instruments but also on the removal of social, institutional, and cultural barriers that shape how FOI laws are enforced. As we observed in the analyses above, understanding these dynamics is essential for evaluating whether recent changes in Brazil's FOI requests are truly advancing the defense of human rights or if they continue to reproduce structural inequalities in access to public information.

Reflecting on the first research question, our findings indicate that a relevant challenge for Brazil is to review its FOI mechanisms and even information governance itself in a higher sense. Therefore, it is crucial to reconsider FOI mechanisms in light of their potential to deliver timely and reliable responses during crises, as evidenced in this study. The analysis highlighted the prominence of topics such as health and social protection, which are particularly relevant when considering the needs of the most vulnerable requesters. These findings point to the importance of strengthening active transparency policies, especially during disaster events, as a means to improve access to essential services.

Regarding the second research question—concerning the adequacy of available social and economic data for public policy formulation—our findings indicate the need for governments to expand the range of indicators used. This includes incorporating data on ethnic and racial identity, salary brackets, and diverse employment conditions, such as unemployment, informal work, or domestic labor. Although addressing this issue is complex, it is essential for a more equitable and inclusive approach to public policy and transparency.

On the one hand, socio-economic information helps in decision-making and in the evaluation of government measures. On the other hand, there are recommendations and studies pointing out that the identification of requesters can lead to risks of harassment, undue denials, discrimination, and stigmatization (Article 19, 1999; Rodrigues & Michener, 2018).

These are elements that justify the descriptive analysis of these data, which establishes their connection to the broader discourse on human rights. The right to information is a fundamental right related to the right to freedom of expression. Informational freedom is closely linked to these requests for information concerning health and social protection policies. The increase in demands and the expansion in the number of people requesting this information, when combined with the provision of information, corroborate the construction of this human right. This development was instrumental in securing other rights, further reinforcing the idea that passive transparency serves as a catalyst for fundamental rights, as FOI requests can reveal how other rights (individual, social, or collective) are being upheld or neglected.

REFERENCES

- Akinyode, B. F., & Khan, T. H. (2018). Step by step approach for qualitative data analysis. *International Journal of Built Environment and Sustainability*, 5(3), pp. 163-174. doi:10.11113/ijbes.v5.n3.267
- Andersson, S., & Heywood, P. (2009). Anti-corruption as a risk to democracy. In L. Sousa, P. Larmour, & B. Hindess, *Governments, NGOs and Anti-Corruption* (pp. 33-50). London: Routledge.
- Article 19. (1999). *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. Article 19, London. Retrieved Mar. 10, 2022, from Article_19_Website: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>
- Bento, A., Nguyen, T., Wing, C., Lozano-Rojas, F., Ahn, Y.-Y., & Simon, K. (2020). Evidence from internet search data shows information-seeking responses to news of local COVID-19 cases. *PNAS*, 117(21), pp. 11220-11222. doi:10.1073/pnas.2005335117
- Birkinshaw, P. (2006). Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights? *Administrative Law Review*, 58(1), 178-218.

- Braga, M. V., Caldeira, D. M., & Sabença, S. Z. (2020). Innovation in accountability in the fight against Covid-19 in Brazil: An empirical analysis of internal control. *Revista da CGU*, 12(22), pp. 317-329. doi:10.36428/revistadacgu.v12i22.325
- Chauvette, A., Schick-Makaroff, K., & Molzahn, A. (2019). Open Data in Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 18, pp. 1-6. doi:10.1177/1609406918823863
- Cintra, M. E. (2016). *Lei de Acesso à Informação no Brasil: sua implementação e seus desafios*. Universidade de Brasília, Faculdade de Direito. Brasília: UnB. Retrieved Mar 5, 2023, from <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22544>
- Ciofani, J., MPhys, D., Allahwala, U., Asress, K., & Bhindi, R. (2021). Internet search volume for chest pain during the COVID-19 pandemic. *American Heart Journal*, 231, pp. 157-159. doi:10.1016/j.ahj.2020.09.005
- Costa, S. (2013). Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? *Journal of Law, Economics & Organization*, 29(6), pp. 1317-1340.
- Dafuleya, G. (2020). Social and Emergency Assistance Ex-Ante and During COVID-19 in the SADC Region. *The International Journal of Community and Social Development*, 2(2), pp. 251-268. doi:110.1177/2516602620936028
- Deshpande, A. S., Mulat, A. K., Mao, W., Diab, M., & Ogbuoji, O. (2022). Coverage of social assistance in Ethiopia during the COVID-19 pandemic: a time-to-event analysis. *BMJ Global Health*(7). doi:10.1136/bmjgh-2022-008432
- Du, H., Yang, J., King, R., Yang, L., & Chi, P. (2020). COVID-19 Increases Online Searches for Emotional and Health-Related Terms. *Appl Psychol Health Well Being*, 12(4). doi:10.1111/aphw.12237
- Escaleras, M., Lin, S., & Register, C. (2010). Freedom of information acts and public sector corruption. *Public Choice*, 145, pp. 435-460. doi:10.1007/sl 1127-009-9574-0
- Falcone, R., & Sapienza, A. (2021). Information Seeking Behavior at the Time of COVID-19. *Workshop "From Objects to Agents"*, (p. WOA 2021). Bologna. Retrieved Mar 1, 2023, from <https://ceur-ws.org/Vol-2963/paper8.pdf>
- Farranha, A. C., & Oliveira Júnior, T. M. (2020). Como construir um modelo de governança da informação num contexto de calamidade? *Estadão - Gestão, Política e Sociedade*. Retrieved Mar 2023, from <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/como-construir-um-modelo-de-governanca-da-informacao-num-contexto-de-calamidade/>
- Farranha, A. C., Lustosa da Costa, F., & Oliveira Júnior, T. M. (2020). Calamidade pública e acesso à informação. *Estadão - Gestão, Política e Sociedade*. Retrieved Mar 5, 2023, from <https://www.researchgate.net/publication/341135032>
- Farranha, A. C., Santos, V. S., Reis, J. C., & Santos, L. T. (2016). Democracia, Participação e Redes Sociais Digitais: Desafios Contemporâneos da Política e Do Direito. *Revista Jurídica*, 3(44), pp. 117-140. doi:10.6084/m9.figshare.4592137
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4), 663-671. doi:10.1080/09614520701469955
- Hindess, B. (2009). International anti-corruption as a program of normalization. In L. Sousa, P. Larmour, & B. Hindess, *Governments, NGOs and Anti-Corruption* (pp. 18-32). Londres: Routledge.
- Iwuoha, J. C., & Jude-Iwuoha, A. U. (2020). Covid-19: Challenge to SDG and Globalization. *Electronic Research Journal of Social Sciences and Humanities*, 2(III). Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3670330
- Mendel, T. (2009). *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO.
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2022, Sep 19). *Responsável familiar é mulher em 81,6% dos lares que recebem o Auxílio Brasil em setembro*. Retrieved from Notícias: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/responsavel-familiar-e-mulher-em-81-6-dos-lares-que-recebem-o-auxilio-brasil-em-setembro#:~:text=S%C3%A3o%2088%2C%25%2C%20ou,um%20total%20de%20>
- Morales, N. M., Mariño, N. A., & Miele, V. P. (2022). Transparency of Public Information on the Websites of Municipalities as a Tool for Civic Auditing During COVID-19 of 2020. In P. C. López-López, D. Barredo, Á. Torres-Toukoudis, A. De-Santis, & Ó. Avilés, *Communication and Applied Technologies* (pp. 313-324). Springer.
- Nasu, V., Borges, Y., & Silva, B. (2022). Profile of Applicants for Access to Information Requests: Analysis with Data from the *Fala.Br* Platform from 2012 to 2021. *Revista da CGU*, 14(25), pp. 33-49. doi:10.36428/revistadacgu.v14i25.447
- Oliveira Júnior, T. M. (2019). *Dinâmica Política da Reforma para o Acesso à Informação: estudo do caso brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ. Retrieved Mar 5, 2023, from <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Teses/2019/Temisticles%20Murilo%20de%20Oliveira%20Junior.pdf>
- Oliveira Júnior, T. M., & Lustosa da Costa, F. (2020). Reforma do Estado e Política de Acesso à Informação no Brasil. In P. Cavalcante, & M. S. Silva, *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios* (pp. 365-390). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

- Pieth, M. (2002). Cooperação internacional de combate à corrupção. In K. A. Elliott, *A corrupção e a economia global* (pp. 183-200). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Reisdorf, B. C., Blank, G., Bauer, J. M., Cotton, S. R., Robertson, C. T., & Knittel, M. (2021). Information-Seeking Patterns and COVID-19 in the United States. *Journal of Quantitative Description: Digital Media*, 1, pp. 1-38. doi:10.51685/jqd.2021.003
- Rodrigues, K. F., & Michener, R. G. (2018). A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), pp. 304-315. doi:10.21118/apgs.v10i4.2039
- Rodrigues, K., Carpes, M., & Raffagnato, C. (2020). Disaster preparedness and response in Brazil in the face of the COVID-19 pandemic. *Brazilian Journal of Public Administration*, 54(4), pp. 614-634. doi:10.1590/0034-761220200291x
- Sasso, M., Peres, L. N., Souza, L. d., Brito, N. D., & Vitta, H. L. (2017). Análise Descritiva dos Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à Informação. *Revista da CGU*, 9(14), pp. 601-617. doi:10.36428/revistadacgu.v9i14
- Skarpa, P. E., & Garoufallou, E. (2021). Information seeking behavior and COVID-19 pandemic: A snapshot of young, middle aged and senior individuals in Greece. *International Journal of Medical Informatics*, 150. doi:10.1016/j.ijmedinf.2021.104465
- Yumna, A., Suryahadi, A., & Izzati, R. (2021). The Impact of Covid-19 and Social Protection Programs on Poverty in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 57(3), pp. 267-296. doi:10.1080/00074918.2021.2005519

Notes on contributors



Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

tmurilo@edu.ulisboa.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5524-3830>

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

<http://lattes.cnpq.br/6001057558977088>

Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Investigador colaborador e Pós-Doutorando no Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (CAPP/ISCSP-ULisboa). Coordenador de Integridade Pública no Ministério da Igualdade Racial (MIR).



Ana Claudia Farranha

anclaud@uol.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1784-8695>

Universidade de Brasília

<http://lattes.cnpq.br/3145169281714440>

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. É Professora Associada III da Faculdade de Direito - Universidade de Brasília - FD/UnB, desenvolvendo atividades na área de Direito e Gestão Pública. É professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB - PPGD/UnB. É pesquisadora do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública - CEAG. Tem experiência na área de Ciência Política e Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Estado, Marco Regulatório e Políticas Públicas; Equidade e Estudos de Participação; Política, Direito e Internet. Pesquisadora do Instituto Nacional de Democracia Digital - INCT-DD.



Frederico Lustosa da Costa

fredlustosa@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5298-7156>

Universidade Federal Fluminense

<http://lattes.cnpq.br/4061046484302161>

Graduado em Economia, Mestre em Ciência Política e Doutor em Gestão, é professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense, sócio-fundador e ex-presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública e membro da Academia Brasileira de Ciência da Administração.



Murilo Borsio Bataglia

murilo.bataglia@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5748-3213>

Centro Universitário Estácio de Brasília

<http://lattes.cnpq.br/4018785553615310>

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Pesquisador colaborador pleno do Programa de Mestrado Profissional em Direito da UnB. Vice-líder do Observatório de Políticas Públicas/UnB. Pró-reitor de Pesquisa, Extensão e Internacionalização do Centro Universitário Estácio de Brasília, e Professor do Curso de Direito da Estácio Brasília. Pesquisa temas voltados ao Direito à Informação, Transparência Pública, Políticas Públicas e Direito.



ARTIGOS

Instrumentos de resolução negociada da corrupção empresarial no Brasil e as Recomendações da OCDE¹

Instruments for the negotiated settlement of corporate corruption in Brazil and the OECD Recommendations

Instrumentos para la resolución negociada de la corrupción empresarial en Brasil y las Recomendaciones de la OCDE

Thiago Jabor Pinheiro e Raquel de Mattos Pimenta

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i30.712>

Resumo: Este artigo investiga em que medida a regulação e o uso de instrumentos negociados de resolução de casos de corrupção empresarial no Brasil (acordos de leniência e acordos de não persecução cível) adotam ou se distanciam dos parâmetros da Convenção da OCDE sobre Suborno em Transações Comerciais Transnacionais, de 1997, e das recomendações específicas sobre o tema, publicadas pela OCDE em 2021. A literatura identifica mecanismos de difusão transnacional dos parâmetros anticorrupção da OCDE, em especial a revisão por pares, mas ainda há poucos estudos específicos sobre a difusão dos instrumentos negociados para empresas. Há também análises desses instrumentos no plano doméstico, mas sem contrastá-los sistematicamente com as recomendações recentes da OCDE. O artigo supre essas lacunas, construindo categorias de análise derivadas da Convenção e de recomendações relacionadas para avaliar a implementação de acordos de leniência e acordos de não-persecução civil no Brasil. No futuro, tais categorias podem ser utilizadas para análises críticas da difusão transnacional e para análises comparadas da implementação doméstica de resoluções negociadas em outros países e sua relação com os processos de revisão por pares da OCDE.

Palavras-Chave: corrupção empresarial; resolução negociada; OCDE; acordos de leniência; acordos de não persecução cível.

Abstract: This article explores the extent to which the regulation and use of negotiated instruments to resolve corporate corruption cases in Brazil (leniency agreements and civil non-prosecution agreements) adopt or differ from the parameters of the 1997 OECD Convention on Bribery in Transnational Business Transactions, and the specific recommendations on the subject that were published in 2021. The literature identifies the transnational diffusion of the OECD's anti-corruption parameters through the peer review mechanism, but there are still few specific studies on the diffusion of negotiated resolutions for companies. There are also descriptions of these instruments at the domestic level, but without contrasting them with the recent OECD

1. Artigo submetido em 11/09/2023 e aceito em 15/05/2025.

recommendations. The article fills these gaps by constructing categories of analysis derived from the Convention and its related recommendations, to critically evaluate the implementation of leniency agreements and civil non-prosecution agreements in Brazil. In the future, these categories can be used to critically analyze the transnational diffusion and to compare the domestic implementation of negotiated resolutions in different countries and their relationship with the OECD's peer review processes.

Keywords: corporate corruption; negotiated settlement; OECD; leniency agreements; civil non-prosecution agreements.

Resumen: Este artículo explora en qué medida la regulación y el uso de los instrumentos de resolución negociada de casos de corrupción empresarial en Brasil (acuerdos de clemencia y acuerdos civiles de no enjuiciamiento) adoptan o se apartan de los parámetros de la Convención de la OCDE sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Transnacionales, de 1997, y las recomendaciones específicas sobre el tema publicadas en 2021. La literatura identifica la difusión transnacional de los parámetros anticorrupción de la OCDE a través del mecanismo de revisión paritaria, pero todavía hay pocos estudios específicos sobre la difusión de resoluciones corporativas negociadas. También hay descripciones de estos instrumentos a nivel nacional, pero sin contrastarlos con las nuevas recomendaciones de la OCDE. El artículo colma estas lagunas construyendo categorías de análisis derivadas del Convenio y sus recomendaciones asociadas, con el fin de evaluar críticamente la aplicación de los acuerdos de clemencia y los acuerdos civiles de no enjuiciamiento en Brasil. En el futuro, estas categorías podrán utilizarse para analizar críticamente la difusión transnacional y comparar la implementación nacional de las resoluciones negociadas y su relación con los procesos de revisión paritaria de la OCDE.

Palabras clave: corrupción empresarial; resolución negociada; OCDE; acuerdos de clemencia; acuerdos civiles de no enjuiciamiento.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, instrumentos negociados (“non-trial resolution”) ganharam destaque na resolução de casos de corrupção transnacional nos países signatários da Convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1997 (OECD, 2019). Em estudo de 2019, a OCDE concluiu que 15 dos 44 países signatários da Convenção da OCDE já haviam concluído pelo menos um caso de corrupção transnacional por meio de instrumentos negociados de resolução e que estes foram usados em 78% dos casos analisados no estudo entre 1999 e 2018 (OECD, 2019). Não é exagero concluir: atualmente, não há instrumento tão importante quanto as resoluções negociadas no arcabouço anticorrupção transnacional.

Contudo, tais instrumentos não faziam parte do texto da Convenção da OCDE e não foram mencionados nas sucessivas recomendações adotadas

pela Organização ao longo dos anos. Somente em novembro de 2021, a OCDE publicou as primeiras recomendações formais a respeito da regulação e do uso desses instrumentos pelos países signatários (Recomendações de 2021) (OECD, 2021).

Até então, as manifestações da OCDE sobre o tema constavam apenas nos relatórios de avaliação da implementação da Convenção pelos países signatários (Ivory & Soreide, 2020, p. 973), elaborados com base em um mecanismo de revisão por pares (“peer review”) coordenado pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE (“Working Group on Bribery”). O processo de revisão de pares é dividido em quatro fases de avaliação em que se avaliam as normas do país signatário, as instituições encarregadas de implementá-las, os progressos realizados ao longo do tempo e, por último, os resultados da implementação, com recomendações em todas as etapas (OECD, 2024).

Embora as recomendações dos relatórios do Grupo de Trabalho sobre Suborno não tenham força vinculante, há evidências de que tais relatórios têm

impulsionado reformas jurídicas domésticas e funcionado como um mecanismo indutor de mudança institucional nos países signatários (Rose, 2015). Carraro et al. (2019, p. 348) compararam a atuação do Grupo de Trabalho sobre Suborno com quatro outros mecanismos de revisão por pares e concluíram que o grupo tem capacidade de organizar pressão pública e dos pares para gerar mudanças de comportamento.

O Brasil se tornou signatário da Convenção da OCDE em 2000 e vem implementando instrumentos de resolução negociada de casos de corrupção. Dois destes instrumentos são aplicáveis à responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção praticados em suas atividades: o acordo de leniência anticorrupção, previsto na Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/13 (Brasil, 2013), e o acordo de não persecução cível (ANPC) consolidado na reforma da Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429/92 (Brasil, 1992), conforme alterada pela Lei nº 14.230/21 (Brasil, 2021a)

Nesse contexto, este artigo pretende analisar os parâmetros introduzidos pelos Artigos XVII e XVIII das Recomendações de 2021 (OECD, 2021) a respeito dos instrumentos negociados de resolução de casos de corrupção empresarial e, em seguida, avaliar como a regulação e o uso desses instrumentos no Brasil se aproximam ou se distanciam de tais parâmetros.

Na primeira parte do artigo, descrevemos a evolução da posição da OCDE sobre instrumentos de resolução negociada em casos de corrupção empresarial. Na segunda parte do artigo, elaboramos algumas categorias de análise derivadas das Recomendações de 2021 e as contrastamos com as regras dos acordos de leniência e dos ANPCs, recorrendo a alguns exemplos para ilustrar lacunas e sobreposições normativas, bem como desafios de implementação, focados no âmbito federal. A conclusão resume os principais achados, mencionando os impactos da avaliação do Brasil pela OCDE.

Este artigo não deve ser lido como uma defesa acrítica da implementação dessas recomendações ou do processo de revisão de pares. O processo de difusão de um instrumento pode ser permeado por desafios, desde a implementação de soluções distantes do contexto institucional e político de um país, até dúvidas sobre a capacidade de adaptação das recomendações internacionais frente às experi-

ências dos países (Davis et al., 2025).

A construção de categorias busca, na verdade, descrever em detalhes os parâmetros da difusão transnacional de resoluções negociadas, procurando contribuir para futuros estudos comparados sobre a implementação doméstica de instrumentos negociados por países signatários da Convenção. O presente artigo prioriza a análise do processo de formação, negociação e celebração dos instrumentos e de seus efeitos para a política de resolução de casos por meio desses instrumentos. Outras pesquisas futuras poderão abordar outros aspectos das recomendações que tenham impacto sobre esses instrumentos, como modos de supervisão e cooperação internacional.

Neste artigo, além dos documentos da OCDE, utilizamos três fontes de dados: (i) as leis e regulamentos aplicáveis; (ii) as orientações e notas técnicas expedidas pelos órgãos federais com competência para negociá-los; (iii) os textos dos acordos de leniência já firmados pelas autoridades federais brasileiras, quando tornados públicos.²

1. A DIFUSÃO INTERNACIONAL DAS RESOLUÇÕES NEGOCIADAS EM CASOS DE CORRUPÇÃO E O PAPEL DA OCDE

O regime internacional de combate à corrupção tem sua origem na adoção do *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)* pelo Congresso dos EUA, em 1977, que conferiu ao *Department of Justice (DOJ)* e à *Securities and Exchange Commission (SEC)* o poder para investigar e punir, em esfera criminal e civil, o suborno transnacional. A partir da edição do FCPA, a diplomacia dos EUA passou a defender a adoção dos mesmos parâmetros anticorrupção no mundo (Fremantle & Katz, 1989, p. 764; Davis, 2019, p. 42). Sob esse mote, no final da década de 1990, algumas organizações internacionais celebraram instrumentos internacionais de combate à corrupção, no-

2. No caso dos acordos de leniência firmados pela Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU), nossa análise considerou como públicos os acordos disponibilizados pela CGU em seu sítio eletrônico. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-celebrados>. Consulta em 2 de setembro de 2024. Até a data de submissão deste artigo, em 10 de setembro de 2023, os acordos de leniência firmados pelo Ministério Público Federal (MPF) eram disponibilizados em sítio eletrônico específico mantido pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Na data da última revisão deste artigo, 2 de setembro de 2024, todo o conteúdo anteriormente disponibilizado se encontra sob sigilo. Tal opacidade impacta a análise desses instrumentos e dificulta a replicabilidade dos estudos. Disponível em: <https://apps.mpf.mp.br/apps/f?p=131:8>. Consulta em 2 de setembro de 2024.

tadamente a Convenção da OCDE de 1997 (OECD, 1997). A Convenção da OCDE prevê, em seu Artigo 1, que os países signatários devem adotar medidas para tratar como crime os atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros e implementar mecanismos que permitam a responsabilização das pessoas jurídicas por tais atos (Artigos 2 e 3 da Convenção da OCDE).

No texto da Convenção da OCDE, no entanto, não havia qualquer referência aos instrumentos negociados de resolução. Tampouco houve menção a esses instrumentos nas recomendações de implementação da Convenção da OCDE e publicadas pela organização em 2009 (OECD, 2009). O que explicaria o sucesso da difusão internacional desses instrumentos entre os países signatários da Convenção da OCDE desde então?

A literatura relaciona essa difusão à influência do modelo de aplicação do FCPA pelos EUA, em especial o emprego de dois instrumentos negociados, o “*deferred-prosecution agreement*” (DPA) e o “*non-prosecutions agreement*” (NPA), utilizados a partir de 2004 (Davis, 2019). Estes instrumentos permitem que as autoridades dos EUA firmem acordos com pessoas físicas ou jurídicas e concordem em suspender ou renunciar à aplicação contenciosa da lei em troca do cumprimento de obrigações financeiras e da adoção de mecanismos de integridade pelos acusados, sem a exigência de admissão da conduta ou condenação (OECD, 2010, p. 32-33).

Os DPAs e NPAs foram identificados e analisados pela OCDE pela primeira vez no relatório da fase 3 de avaliação dos EUA, publicado em 2010 (OECD, 2010, p. 32-38). O relatório considerou tais instrumentos um método inovador para a resolução de casos de suborno transnacional, mesmo na ausência de parâmetros claros que permitissem uma avaliação mais aprofundada sobre seus benefícios (OECD, 2010, p. 38). A partir de então, a OCDE passou a monitorar e avaliar o uso desses mecanismos em outros países, por meio da revisão por pares.

Ivory e Soreide observaram que o acúmulo das opiniões e comentários da OCDE sobre resoluções negociadas no processo de revisão por pares ao longo dos anos acabou por formar um “costume internacional” (Ivory & Soreide, 2020, p. 958), gerando um apoio “implícito, mas qualificado” da OCDE ao

uso de instrumentos negociados para resolução de casos de corrupção (Ivory & Soreide, 2020, p. 960). No entanto, tal apoio não foi acompanhado de uma visão “abrangente, clara e passível de revisão” a respeito do tema (Ivory & Soreide, 2020, p. 978).

Somente em 2019, após quase uma década monitorando a aplicação do instrumento nos países signatários da Convenção por meio de relatórios esparsos, a OCDE publicou seu primeiro estudo sistematizado sobre o tema. O estudo notou o crescente uso dos instrumentos negociados e desafios na mensuração da eficácia desses instrumentos e de seu caráter dissuasório, sobretudo em razão do reduzido número de casos que são concluídos com julgamento, e a dificuldade contrafactual de se avaliar qual teria sido a penalidade se o caso tivesse seguido a via contenciosa (OECD, 2019, p. 16). Foi nesse contexto que o Conselho da OCDE construiu as Recomendações de 2021 (OECD, 2021) que, dentre outros assuntos, possuem as primeiras diretrizes explícitas da organização sobre os instrumentos negociados de resolução.

2. CONVENÇÃO DA OCDE, REGULAÇÃO E USO DE RESOLUÇÕES NEGOCIADAS NO BRASIL

Desde que se tornou signatário da Convenção da OCDE, em 2000, o Brasil adotou medidas para a implementação doméstica das obrigações assumidas. Uma das medidas mais relevantes foi a edição da Lei Anticorrupção, de 2013, que prevê a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, nas esferas cível e administrativa, por atos de corrupção praticados em seu interesse ou benefício (art. 2º) (Brasil, 2013).

A Lei Anticorrupção (Brasil, 2013) também introduziu um instrumento negociado de resolução dos casos de corrupção praticados por pessoas jurídicas: o acordo de leniência. Quase simultaneamente à entrada em vigor da Lei Anticorrupção, em 2014, o Ministério Público Federal (MPF) deu início à implementação do instrumento no âmbito da Operação Lava Jato.

Mais recentemente, em 2021, com a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 2021a), foi introduzido um segundo instrumento negociado de resolução de casos de corrupção empresarial, o ANPC. Embora tenham objetivos e âmbitos de apli-

cação em parte sobrepostos, o acordo de leniência e o ANPC diferem em relação ao regime de responsabilização, competência para negociação, critérios de definição de sanções e procedimento de celebração.

Ainda em 2017, no relatório de avaliação da fase 3 do Brasil pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno, apontou-se que “as camadas de regulamentação e textos legais acrescidos ao arcabouço do Brasil para implementar essas recomendações podem criar dificuldades na avaliação e implementação do regime jurídico do Brasil” (OECD, 2017, p. 4). A coexistência de acordos de leniência e ANPCs pode agravar esse cenário, ainda que múltiplas instituições tenham se engajado em esforços de cooperação e coordenação.

3. AS RECOMENDAÇÕES DE 2021 E A ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE RESOLUÇÃO NEGOCIADA NO BRASIL

Concentraremos nossa análise em cinco categorias centrais das Recomendações de 2021 em relação aos instrumentos de resolução negociados: (i) natureza jurídica do instrumento e esfera de responsabilização; (ii) requisitos de admissão de fatos ou de elemento subjetivo; (iii) requisitos de cooperação; (iv) requisitos de remediação; (v) requisitos de publicidade. Analisamos adiante como os regimes da Convenção da OCDE e do plano doméstico se aproximam ou se distanciam nestes aspectos.

3.1. Natureza jurídica e esfera de responsabilização

O Artigo XVII das Recomendações de 2021 sugere a adoção de formas variadas de instrumentos negociados, ou seja, sem a conclusão de um procedimento judicial ou administrativo completo (OECD, 2021). O dispositivo não faz recomendações específicas sobre a natureza jurídica dos instrumentos ou a esfera de responsabilização a ser adotada, optando por se concentrar em princípios.

Em seu relatório de 2019, a OCDE identificou 6 formas diferentes de regular e implementar tais instrumentos nos países signatários: (i) conclusão da investigação sem aplicação contenciosa, com sanções e/ou confisco (similares a NPAs); (ii) suspensão, diferimento ou desistência de aplicação contenciosa ou ação, sujeita a condições específicas (similares a DPAs); (iii) resolução com sanções civis

ou administrativas sem condenação criminal; (iv) resolução com condenação ou medida equivalente, mas sem admissão ou confissão de culpa; (v) acordo ou resolução com confissão de culpa e equivalente a condenação; (vi) resoluções mistas (OECD, 2019, p. 46-61). O estudo da OCDE enquadra o acordo de leniência brasileiro como um instrumento de resolução mista, mas sem responsabilização criminal (OECD, 2019, p. 60).

As Recomendações não capturam precisamente uma característica fundamental do acordo de leniência da Lei Anticorrupção: seu caráter investigativo. A Lei Anticorrupção impõe como condições para o acordo de leniência a identificação de outros indivíduos envolvidos na conduta e a obtenção célere de informações a respeito dos atos lesivos praticados (art.16, incisos I e II)(Brasil, 2013). O Decreto nº 11.129/22 (Brasil, 2022c) caracteriza tais acordos como atos administrativos decorrentes do poder sancionador do Estado (art. 32, caput) e acrescenta como dois objetivos adicionais: a potencialização da recuperação de ativos pelo poder público e o fomento à cultura de integridade no setor privado (art. 32, parágrafo único, II e I). Embora as Recomendações de 2021 (OECD, 2021) incluam observações de que a celebração de acordos não deve prejudicar a persecução de outras pessoas físicas e jurídicas (Artigo XVIII.vii), não há uma recomendação de que a natureza dos acordos incorpore características de instrumentos de investigação.

Já com relação ao ANPC, sua natureza é exclusivamente civil e seu objetivo principal, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, é assegurar o ressarcimento dos danos ao erário e reverter as vantagens indevidas eventualmente obtidas (art. 17-B) (Brasil, 2021a). Não há, na Lei de Improbidade Administrativa, menção à necessidade de obtenção de evidências sobre os fatos ou sobre os demais envolvidos na conduta, ou a outros elementos de alavancagem investigativa.

O Artigo XVIII das Recomendações de 2021 (OECD, 2021), em seu item (i), recomenda a adoção de regras claras e transparentes sobre quais são as autoridades com competência para celebrar os instrumentos negociados. No Brasil, a Lei Anticorrupção estabelece um regime de competência pulverizada, atribuindo poder à autoridade máxima do órgão público afetado pelo ato lesivo (art. 16, *caput*) (Brasil, 2013). O Decreto nº 11.129/22 (Brasil, 2022c)

regulamenta a competência no âmbito do Poder Executivo Federal e dos casos de corrupção transnacional, concentrando a competência na CGU (art. 34) e determinando a participação da AGU como órgão de representação judicial da União (art. 35).

No entanto, a implementação do instrumento foi mais conturbada. Além da CGU e da AGU - conforme a Portaria Conjunta CGU/AGU nº 4/19 (Brasil, 2019) - o MPF buscou afirmar sua competência para celebrar os acordos de leniência, a partir de uma interpretação da Lei Anticorrupção conjugada com outras normas relacionadas (inclusive a Lei de Improbidade Administrativa) no contexto da Operação Lava Jato (Pimenta, 2020). De acordo com o entendimento do MPF, a previsão do acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Brasil, 2013) teria derogado a vedação da redação do art. 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992) vigente à época, que proibia a realização de acordos em ações de improbidade (Brasil, 2017a, p. 12). Além disso, ao conferir legitimidade concorrente ao MPF para as ações judiciais de responsabilização civil da Lei Anticorrupção (art. 19), a lei teria, na interpretação do MPF, tacitamente conferido competência também para a celebração dos acordos.

O simples exame das leis e normas aplicáveis não seria capaz de fornecer a percepção completa e adequada da atribuição de competência. A análise também não traria clareza sobre a relevância do TCU nos acordos de leniência, que não é regulado na Lei Anticorrupção, mas foi construído ao longo dos anos e formalizado no Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado em 2020 entre a CGU, AGU, TCU, Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e Supremo Tribunal Federal (STF), sem a participação do MPF (Brasil, 2020b).

A literatura tem avaliado essa conjuntura com base no conceito de multiplicidade institucional (Prado & Cornelius, 2020), em que diferentes instituições desempenham funções sobrepostas de monitorar, investigar e punir atos de corrupção. Por um lado, a multiplicidade poderia reforçar a capacidade institucional do Estado, seja diminuindo o risco de falhas de instituições individuais ou criando uma dinâmica de competição (Carson & Prado, 2016) ou cooperação entre as diferentes instituições (Davis, Jorge & Machado, 2021).

Por outro lado, ela poderia criar o risco de conflitos entre as diferentes instituições, aumentando o custo da aplicação da lei ou gerando “acordos de fachada” (Davis, 2021, p. 13, Prado & Pimenta, 2021).

No caso do ANPC, a Lei de Improbidade Administrativa estabeleceu a legitimidade exclusiva dos Ministérios Públicos para o ajuizamento de ações de improbidade e para a celebração dos acordos. A concentração de competência foi revertida pelo STF, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7042 (Brasil, 2021c) e nº 7043 (Brasil, 2021d). Em suas decisões, o STF restabeleceu o papel dos órgãos de representação judicial dos entes federativos (BRASIL, 2021d). Ou seja, no caso dos ANPCs, o contexto de implementação também estabeleceu um regime diferente daquele previsto no texto legal.

A Orientação nº 10/20, da 5ª CCR do MPF (Brasil, 2020a) oferece critérios para o emprego destes dois diferentes instrumentos negociados de combate à corrupção empresarial pelos Procuradores da República, enquadrando os acordos de leniência e os ANPCs como “categorias específicas” de Termos de Ajustamento de Conduta (Brasil, 2020a, p. 3-4). A Orientação estabelece que cada membro do MPF poderá escolher o tipo de acordo que entender mais apropriado para o caso concreto, conforme sua independência funcional (Brasil, 2020a, p. 3).

Nesse cenário, há risco de que estes instrumentos sejam utilizados de forma pouco consistente, e de acordo com os objetivos específicos de cada agente de aplicação da lei ou de cada instituição legitimada, sem que as partes interessadas ou a sociedade em geral possam saber de antemão qual instrumento será o adequado para seu caso concreto e com a possibilidade de interpretações conflitantes.

3.2. Requisitos de admissão de fatos ou de culpa

O item (i) do Artigo XVIII (OECD, 2021) recomenda clareza e transparência a respeito dos requisitos de admissão dos fatos ou de culpa. O item (ii) do mesmo artigo demanda clareza com relação à confissão voluntária do ilícito. A maioria dos regimes de resolução negociada de casos de corrupção exige admissão de fatos (em 87% dos regimes) ou de culpa (56%) (OECD, 2019, p. 69).

A Lei Anticorrupção estabelece que a admissão de participação no ilícito pela pessoa jurídica interessada é requisito para a celebração do acordo de leniência (art. 16, §1º, III) (Brasil, 2013). Como se trata de instrumento de responsabilização objetiva da pessoa jurídica (art. 2º)(Brasil, 2013), não seria cabível a exigência de admissão de culpa ou de qualquer elemento subjetivo.

No caso do ANPC, não há a mesma clareza. No entanto, tanto a AGU como a 5ª CCR estabeleceram esse requisito ao regulamentarem sua atuação na negociação e celebração de ANPCs. Na Portaria Normativa nº 18/2021 (Brasil, 2021b), a AGU determina que a pessoa física ou jurídica interessada no acordo admita sua participação ou benefício no ilícito (art. 5º, I). No caso do MPF, a Orientação nº 10/20 (Brasil, 2020a) faz menção à admissão do ilícito para determinar que a responsabilidade assumida pelos celebrantes estará limitada ao seu escopo, e no art. 20, para estabelecer que o escopo sancionatório do ANPC se limita aos atos cuja responsabilidade é reconhecida pelo celebrante. Nos dois casos, a admissão do ilícito ou da culpa aparece como exigência implícita para a celebração do ANPC, embora tal requisito não esteja previsto na lei.

No quesito confissão voluntária, a Lei Anticorrupção estabelece que a pessoa jurídica interessada deve ser a primeira a manifestar seu interesse em firmar o acordo de leniência (art. 16, II)(Brasil, 2013). No caso do ANPC, a celebração é possível mesmo que a pessoa jurídica já esteja condenada por ato de improbidade (art. 17-B, §4º)(Brasil, 1992). Ou seja, nos dois regimes, não há vedação à celebração do instrumento negociado nas situações em que a Administração Pública já tenha tomado conhecimento da possível ilegalidade.

3.3. Requisitos de cooperação

O item (ii) do Artigo XVIII (OECD, 2021) também contém recomendação quanto a clareza e transparência do requisito de cooperação com as autoridades. A maioria dos regimes de resolução negociada prevê requisitos de cooperação integral (73%) ou parcial (58%) com as investigações decorrentes do acordo e de fornecimento de informações sobre outros participantes da conduta (73%) (OECD, 2019, p. 69).

A Lei Anticorrupção contém previsão expressa da colaboração plena e permanente como requisito do acordo de leniência, mas a Lei de Improbidade Administrativa não contém tal exigência no caso do ANPC, bastando que se opere o ressarcimento do dano ou a reversão do benefício indevido. Porém, tanto a Portaria Normativa da AGU nº 18/2021 (Brasil, 2021b) quanto a Orientação nº 10/20 do MPF (Brasil, 2020a) fazem menção à necessidade de colaboração da pessoa jurídica interessada no ANPC. Na Portaria Normativa nº 18/2021, o grau de cooperação do celebrante é tratado como critério de avaliação das obrigações do ANPC (art. 6º, VII) (Brasil, 2021b) ou requisito de celebração (art. 5º, V) (Brasil, 2021b), quando for o caso. Já a Orientação dispõe que a atuação do colaborador deve revelar “plena cooperação” para sustentar a utilidade e conveniência do acordo (art. 47)(Brasil, 2020a). Explicitar os parâmetros de colaboração e como eles são diferentes daquele exigido pelos acordos de leniência é uma construção em curso.

3.4. Requisitos de remediação

Nos itens (ii) e (iv) do Artigo XVIII (OECD, 2021), a OCDE recomenda clareza e transparência com relação aos requisitos de remediação e que as autoridades celebrantes das resoluções negociadas tornem públicas as medidas de remediação exigidas, incluindo a adoção ou aprimoramento de medidas de integridade corporativa e monitoramento.

No Brasil, a principal medida de remediação é o ressarcimento dos danos causados à Administração Pública pela conduta. Tanto a Lei Anticorrupção quanto a Lei de Improbidade Administrativa contém previsões a respeito. No caso da Lei Anticorrupção, há determinação de que o acordo de leniência não afastará a obrigação de reparação integral do dano (art. 16, §3º)(Brasil, 2013). A Instrução Normativa CGU/AGU nº 2/2018 (Brasil, 2018) estabelece que o ressarcimento do dano deverá incluir os danos incontroversos, o somatório das propinas pagas e o lucro ou enriquecimento que seria razoável sem a prática do ilícito (Anexo I, “ii”).

No âmbito do MPF, tanto a Nota Técnica nº 1/17 (Brasil, 2017a) quanto a Orientação nº 7/17 (Brasil, 2017b) tratam do ressarcimento do dano como um elemento acessório e não necessário dos acordos de leniência. Nos referidos documentos, qualquer ressarcimento de danos tratado nos acordos de leni-

ência deve ser considerado como mera antecipação, sem conferir quitação (Brasil, 2017a, p. 24).

A previsão legislativa genérica sobre o integral ressarcimento de danos, a ausência de tratamento específico quanto ao procedimento a ser adotado ou o critério de cálculo, e a visão díspare dos órgãos celebrantes, são elementos de incerteza que podem afetar a previsibilidade dos acordos de leniência, sobretudo pelo risco de cobranças posteriores. Desde 2020, com a celebração do ACT, foi estabelecido um regime por meio do qual o TCU deve ser informado pela CGU a respeito das condições financeiras negociadas para os acordos de leniência antes de sua celebração, tendo um prazo de 90 dias para considerar se os valores negociados cumprem os requisitos de quitação, ou se seria necessária a instauração de um procedimento específico para essa finalidade (Brasil, 2020b).

A atuação do TCU com base no ACT foi regulamentada na Instrução Normativa do TCU nº 94, de 21 de fevereiro de 2024 (Brasil, 2024), que estabelece parâmetros mais específicos para que a CGU compartilhe com o TCU informações que permitam o cálculo de danos causados ao erário antes da celebração do acordo de leniência e traz mais clareza sobre a contagem do prazo de 90 dias estabelecido no ACT.

No entanto, como essa interação entre CGU e TCU ocorre no âmbito de procedimentos sigilosos, é difícil avaliar como ela tem se desenvolvido, e como essa interação poderá ser impactada pela Instrução Normativa nº 94. É importante reconhecer, no entanto, que a Instrução Normativa do TCU nº 94 trouxe mais clareza com relação à metodologia do cálculo do dano em acordos de leniência, que deverá utilizar as regras do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU aplicáveis ao superfaturamento (Brasil, 2024).

Esse procedimento de consulta prévia ao TCU não se aplica aos acordos firmados pelo MPF, que não aderiu ao ACT. Em sua Nota Técnica nº 2/20, a 5ª CCR considerou “inadequado” o tratamento da questão do dano e seu ressarcimento dado pelo ACT, já que, no momento da celebração dos acordos, as autoridades não necessariamente terão acesso a todos os elementos necessários para realizar essa apuração (Brasil, 2020c, p. 26)

A Lei de Improbidade Administrativa traz exigência de ressarcimento semelhante à Lei Anticorrupção, ao estabelecer que o ressarcimento integral do dano é uma condição para a celebração do acordo (art. 17-B, I) (Brasil, 1992). A lei prevê expressamente a oitiva do respectivo Tribunal de Contas para se manifestar sobre a apuração do valor do dano a ser ressarcido e seu método de cálculo. Ou seja, na regulamentação do ANPC, o legislador procurou adotar um procedimento similar ao que foi estabelecido no ACT, possivelmente com desafios semelhantes.

A regulamentação da AGU a respeito do ANPC (Brasil, 2021b) estabelece que o acordo deverá conter previsão relativa à reparação de danos (art. 3º, §1º, art. 5º, III), mas busca delimitar sua aplicação à “cota parte do agente celebrante” (art. 5º, §2º) e ao tratamento do prazo e modo de ressarcimento (art. 5º, §3º), e é clara ao dispor que o ANPC não dará quitação plena ao celebrante (art. 7º, VI). Na Orientação nº 10/20, a 5ª CCR determina que o ANPC poderá tratar do ressarcimento do dano, se for o caso, mas que não concederá qualquer benefício que impeça seu integral ressarcimento (art. 22) (Brasil, 2020a, p. 8).³

Como se pode ver, a regulamentação e a prática dos acordos no Brasil ainda geram incertezas com relação ao ressarcimento de danos, que é um dos elementos fundamentais da remediação. As normas aplicáveis são inconsistentes, ora tratando o ressarcimento como condição dos acordos, ora considerando-o de forma separada. Tampouco há uniformidade com relação ao tratamento dado ao tema pelas autoridades responsáveis pela aplicação das leis e normas, como mostra a posição do MPF, bastante crítica com relação ao ACT firmado pelas demais autoridades federais. Por isso, não se pode concluir que o regime brasileiro seja condizente com a recomendação da OCDE no requisito de clareza e transparência.

Por fim, com relação às medidas de integridade como medida de remediação, embora a Lei Anticorrupção não contenha previsão de aplicação de exigência de adoção de medidas de integridade, o Decreto nº 11.129/2022 (Brasil, 2022c) regulamenta

3. A Orientação também estabelece, como cláusula necessária do ANPC, os “critérios objetivos do cálculo ou mensuração dos danos” (art. 26, VII). A Orientação foi elaborada em 2020, quando a introdução do ANPC na Lei de Improbidade Administrativa pelo Pacote Anticrime, o que ocorreu em 2019. Por isso, a Orientação não avalia a previsão de oitiva do Tribunal de Contas competente que somente foi introduzido na reforma aprovada em 2021.

a “adoção, aplicação ou aperfeiçoamento” do programa de integridade da empresa celebrante, bem como critérios de monitoramento (art. 45, V), que poderá ser feito pela CGU, direta ou indiretamente (art. 51). A CGU atualmente publiciza, em transparência ativa, os compromissos de integridade firmados pelas empresas que celebraram acordos de leniência.⁴

No âmbito do MPF, a Orientação nº 7/2017 da 5ª CCR (Brasil, 2017a) prevê a adoção de práticas de integridade como parte das obrigações mínimas a serem previstas nos acordos, mas sem parâmetros ou critérios adicionais. O MPF atualmente não torna públicos em transparência ativa os compromissos de integridade assumidos e o monitoramento realizado nos acordos de leniência celebrados pelo órgão. Estudos demonstram que há divergência em como essas obrigações são acompanhadas e monitoradas pelas autoridades, com custos e responsabilidades distribuídas de formas diferentes (Viol & Pimenta, 2025).

A regulamentação dos ANPCs não contém previsão de melhorias de programas de integridade ou de monitoramento. No entanto, a Orientação nº 10/20 (Brasil, 2020a), do MPF, prevê a possibilidade de se dispor sobre a obrigação de adotar ou aperfeiçoar os mecanismos de integridade considerando como padrão os requisitos estabelecidos pela ABNT NBR ISO 37001:2017, que trata de Sistemas de Gestão Antissuborno (art. 25, IV). A norma da AGU que trata dos ANPCs menciona o tema integridade como um dos fatores a serem considerados na definição das obrigações do acordo, sem requisito ou previsão específica a respeito (art. 6º, VIII)(Brasil, 2021b).

3.5. Requisitos de publicidade

No item (iii) do Artigo XVIII (OECD, 2021), a OCDE recomenda que as regras sobre instrumentos negociados tragam informações claras e publicamente acessíveis sobre as vantagens de se celebrar o acordo. Já o item (iv) do dispositivo recomenda que as autoridades celebrantes tornem públicos os fatos discutidos nos acordos, as considerações relevantes para a resolução do caso, a natureza das sanções e o racional aplicável. Estudos apontam que os acordos, sem critérios claros e objetivos de divulgação de in-

formações, evadem a prestação de contas que deve ser feita para a sociedade (Oduor, 2014).

No Brasil, com relação aos fatos discutidos nos acordos, não há previsão para que os fatos relatados sejam tornados públicos. O art. 16, § 6º, da Lei Anticorrupção prevê que a proposta de acordo será tornada pública após sua celebração, mas não menciona especificamente os fatos relatados. Existe a preocupação legítima, prevista no próprio § 5º, de preservar o sigilo dos fatos relatados para permitir futuras medidas de apuração. Porém, seria possível avaliar medidas intermediárias de publicização com a cautela de não comprometer as investigações. No caso dos ANPCs, esse elemento talvez seja relativizado, já que a legislação de regência permite sua celebração já na fase judicial, em que os fatos alegados já podem ser publicamente conhecidos (art. 17-A, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa).

Tampouco é dada transparência ativa às considerações relevantes dos órgãos públicos para a tomada de decisão de celebrar os acordos, embora os acordos celebrados pelo MPF e pela CGU e pela AGU tragam cláusulas atestando o atendimento ao interesse público. As cláusulas mencionam de forma geral alguns dos objetivos que teriam sido cumpridos com a celebração dos acordos, mas os arrazoados e pareceres internos que sustentam a celebração dos acordos firmados até essa data não são disponibilizados em transparência ativa.

Sobre as sanções acordadas nos acordos, embora o montante global seja público, não há transparência ativa para os descritivos específicos de cálculo que relacionem as condutas às sanções aplicadas e sua dosimetria no acordo. No caso dos acordos de leniência, a Lei Anticorrupção estabelece o desconto máximo de 2/3 que pode ser aplicado à multa (art. 16, § 2º), o Decreto nº 11.129/22 (Brasil, 2022b) traz regras detalhadas sobre a metodologia de cálculo da penalidade de multa (arts. 23 a 25), e a Portaria Interministerial CGU/AGU nº 36/2022 (Brasil, 2022a) estabelece os parâmetros a serem considerados para o cálculo do desconto máximo de dois terços a ser concedido nos acordos.

No entanto, como os anexos dos acordos que detalham o cálculo das sanções aplicadas nos casos concretos (ou seja, em que situações se opta por um ou outro percentual de agravante, atenuante ou desconto, e por que razão) não são disponibilizados

4. Disponível em <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/monitoramentoleniencia>. Consulta em 2 de setembro de 2024.

publicamente em transparência ativa, torna-se difícil a avaliação e a mensuração dos possíveis impactos financeiros de um acordo por empresas que estejam considerando buscar sua celebração. No caso dos ANPCs, a Lei de Improbidade Administrativa não prevê regras específicas sobre os benefícios esperados com o acordo, e tampouco existe um repositório consolidado e organizado que permita o acesso aos precedentes. Além disso, não há previsão semelhante para o cálculo da penalidade ou previsão legal de redutor.

4. CONCLUSÃO: AS SOBREPOSIÇÕES DE INSTRUMENTOS E SUAS LACUNAS

A análise conduzida neste artigo demonstrou a complexidade do funcionamento dos instrumentos de resolução negociada no Brasil, muito além do que está inscrito nas leis domésticas ou nas recomendações da OCDE. No caso brasileiro, após um processo intrincado de construção e interação entre autoridades e partes, chegou-se a um regime ainda permeado de incertezas jurídicas e que não confere transparência suficiente a elementos essenciais à construção desses instrumentos. As incertezas passam pela escolha de qual instrumento o órgão celebrante pretende utilizar para cada caso até como estimar os valores que serão demandados como parte do acordo, dentre outros elementos levantados na análise.

Tais desafios decorrem, em grande medida, do fato de que tais acordos são regulados por normas sobrepostas aplicadas por uma multiplicidade de agências. A análise demonstra, também, que a interpretação das autoridades amplifica a complexidade da multiplicidade institucional, uma vez que aproxima os acordos de leniência e ANPC em certos critérios (como confissão ou colaboração com autoridades).

Este cenário traz consequências à construção da política brasileira de combate à corrupção. No relatório da mais recente fase de avaliação da implementação da Convenção da OCDE pelo Brasil, a OCDE apontou, por exemplo, que, diante das informações limitadas disponíveis, não é possível avaliar se as sanções previstas nos acordos de leniência são eficazes, proporcionais e dissuasivas para o combate ao suborno transnacional (OECD, 2023, p. 76). O relatório também assinalou que as autoridades devem

conferir maior transparência aos fatos tratados nos acordos e aos critérios de cálculo das penalidades (OECD, 2023, p. 78). E, por fim, alertou para a importância de garantir que não existe um “problema estrutural” no processo de obtenção de evidências com base em acordos de leniência (OECD, 2023, p. 78). Este cenário de incerteza pode impactar o uso e a legitimidade desses instrumentos negociados. Este artigo contribui para sistematizar as controvérsias jurídicas existentes, apontando distanciamentos e aproximações entre recomendações internacionais e práticas domésticas, mas caberá a futuras pesquisas propor soluções aos problemas identificados e monitorar as ações das autoridades para lidar com as questões apontadas.

BIBLIOGRAFIA

Brasil. (2024). Tribunal de Contas da União, *Instrução Normativa n. 94, de 21 de fevereiro de 2024*. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-26123>. Acesso em: 02 set. 2024.

Brasil. (2022a) Controladoria-Geral da União (CGU), Gabinete do Ministro (GM), Advocacia-Geral da União (AGU). *Portaria Normativa Interministerial n. 36, de 7 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre os critérios para redução em até dois terços do valor da multa aplicável no âmbito da negociação dos acordos de leniência, de que trata o § 2º do art. 16 da Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013. <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69016/4/Portaria%20Normativa%2036>. Acesso em: 02 set. 2024.

Brasil, Controladoria-Geral da União. (2022b). *Portaria Normativa nº 19, de 22 de julho de 2022*. Dispõe sobre o procedimento de julgamento antecipado dos processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-cgu-n-19-de-22-de-julho-de-2022-417456562>. Acesso em: 02 set. 2024.

Brasil, Presidência da República. (2022c). *Decreto nº 11.129 de 11 de julho de 2022*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/decreto/d11129.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

Brasil. (2021a). Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14230.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

Brasil (2021b) Presidência da República, Advocacia-Geral da União, *Portaria Normativa nº 18 de 16 de Julho de 2021*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-aqu-n-18-de-16-de-julho-de-2021-332609935> Acesso em: 02 set. 2024.

- Brasil. (2021c). Supremo Tribunal Federal, *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7042*. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635> Acesso em: 02 set. 2024.
- Brasil. (2021d). Supremo Tribunal Federal, *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7043*. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 02 set. 2024.
- Brasil. (2020a). Ministério Público Federal, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, *Orientação nº 10/20, da 5ª CCR do MPF*. <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf/view>. Acesso em: 02 set. 2024.
- Brasil (2020b). *Acordo de Cooperação Técnica em Matéria de Combate à Corrupção no Brasil firmado em 6 de agosto de 2020*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/arquivos/ACTversofinalassinada11.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.
- Brasil (2020c). Ministério Público Federal, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, *Nota Técnica nº 2/20, da 5ª CCR do MPF*. <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nota-tecnica-2-2020-acordo-de-cooperacao-acordo-de-leniencia-final.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.
- Brasil (2019). Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). *Portaria Conjunta n. 4, de 9 de agosto de 2019*. Define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34882>. Acesso em: 02 set. 2024.
- Brasil (2018). Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União, *Instrução Normativa n.2 de 16 de maio de 2018*. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33688>. Acesso em: 02 set. 2024.
- Brasil. (2017a). Ministério Público Federal, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, *Nota Técnica nº 01/2017*. Nota Técnica sobre Acordo de Leniência e seus efeitos, elaborada pela Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, vinculada à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.
- Brasil. (2017b). Ministério Público Federal, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, *Orientação nº 07/2017*. https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/orientacoes/orientacao_7_2017_assinada.pdf Acesso em: 02 set. 2024.
- Brasil. (2013). Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 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. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 02 set. 2024.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1992). *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 02 set. 2024.
- Carraro, V., Conzelmann, T. & Jongen, H. (2019). Fear of peers? Explaining peer and public shaming in global governance. *Cooperation and Conflict*, 54(3), 335. <https://doi.org/10.1177/0010836718816729>
- Carson, L. D., & Prado, M. M. (2016). Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian case. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 62, 56-65. <https://doi.org/10.1016/j.qref.2016.07.009>
- Davis, K. E., Pimenta, R. M., Prado, M. M., Machado, M. R. A (2025) What Did International Anticorruption Institutions Learn From Operation Car Wash?, *NYU School of Law, Public Law Research Paper* Forthcoming. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5107480 Acesso em: 01. abril. 2025.
- Davis, K. E. (2021). Anti-corruption Law and Systemic Corruption: The Role of Direct Responses. *Revista Direito GV*, 17(2), 1. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202129>
- Davis, K. E. (2019). *Between Impunity and Imperialism: The Regulation of Transnational Bribery*. Oxford University Press.
- Davis, K. E., Jorge, G., Machado, M. R. (2021). Coordinating the enforcement of anti-corruption law: South American experiences. *VRÜ Verfassung und Recht in Übersee*, 54(2), 160-199.
- Fremantle, A., & Katz, S. (1989). The Foreign Corrupt Practices Act Amendments of 1988. *The International Lawyer*, 23(3), 755.
- Ivory, R., & Søreide, T. (2020). The International Endorsement of Corporate Settlements in Foreign Bribery Cases. *International and Comparative Law Quarterly*, 69(4), 945-978. <https://doi.org/10.1017/S0020589320000329>
- Oduor, J. A. (2014). *Left out of the bargain: settlements in foreign bribery cases and implications for asset recovery*. World Bank Publications.
- OECD (2024). OECD Anti-Bribery Convention and the Country Monitoring Process. OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fighting-foreign-bribery/oecd-anti-bribery-convention-country-monitoring-process.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.

OECD. (2023). Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Brazil, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fd55d063-en>. Acesso em: 02 set. 2024.

OECD. (2021) *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>. Acesso em: 02 set. 2024.

OECD. (2019). *Resolving Foreign Bribery Cases With Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e647b9d1-en>. Acesso em 04 abr. 2025.

OECD. (2017). *Brazil: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/02/follow-up-report-on-the-implementation-of-the-phase-3-recommendations-brazil_548958a3/a5740137-en.pdf Acesso em 04 abr. 2025.

OECD. (2010) *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 3 Report*. United States. https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-anti-bribery-convention-phase-3-report-united-states_78851371-en.html. Acesso em: 02 set. 2024.

OECD. (2009). *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>. Acesso em: 02 set. 2024.

OECD. (1997). *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0293>. Acesso em: 02 set. 2024.

Prado, M. M., & Cornelius, E. (2020). Multiplicidade Institucional e a Luta Contra a Corrupção: Uma Agenda de Pesquisa para a Rede de Accountability Brasileira. *Revista Direito GV*, 16(3). <https://doi.org/10.1590/2317-6172201974>

Prado, M.M., & Pimenta, R. de M. (2021). Systemic corruption and institutional multiplicity: Brazilian examples of a complex relationship. *University of Toronto Law Journal*, 71(supplement 1), 74–102. <https://doi.org/10.3138/utlj-2020-0119>

Pimenta, R. de M. (2020). *A Construção dos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção*. Editora Blucher.

Rose, C. (2015). *International anti-corruption norms: Their creation and influence on domestic legal systems* (1. ed). Oxford Univ. Press.

Viol, D. & Pimenta, R. de M. (2025). *Monitoring Compliance Mandates in Anti-Corruption Corporate Non-Trial Resolutions: Different Strategies as Illustrated by the Brazilian Authorities*. In J. Alvarez & R. Bratu (Eds.), *The Routledge Handbook of Anti-Corruption Research and Practice*. Routledge.



Thiago Jabor Pinheiro

tjabor@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8828-5321>

Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP)

Doutorando em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas. Sócio da área de Compliance e Ética Corporativa do escritório Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr e Quiroga Advogados. Mestre em Direito (LL.M.) pela Harvard Law School (2010), Mestre em Direito, Estado e Constituição (2009) e Bacharel em Direito (2006) pela Universidade de Brasília. É membro do Comitê Anticorrupção da International Bar Association (IBA).



Raquel de Mattos Pimenta

raquel.pimenta@fgv.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7526-7338>

Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP)

Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Co-coordenadora do Núcleo de Direito e Economia Política (NUDEP) na mesma instituição. Conselheira do Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC) da Controladoria-Geral da União (CGU). É doutora e mestre em Direito Econômico na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP). Realizou estágio doutoral na Yale Law School com bolsa Fulbright e foi pesquisadora visitante na Georgetown University Law Center. Bacharel em Direito pela USP.

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO