

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

**MARCOS AUGUSTO CARBONI**

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE E BOAS PRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA. UM REFERENCIAL DE MATURIDADE A PARTIR DA  
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE NA CONTROLADORIA-  
GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.**

SÃO PAULO

2023

MARCOS AUGUSTO CARBONI

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE E BOAS PRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA. UM REFERENCIAL DE MATURIDADE A PARTIR DA  
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE NA CONTROLADORIA-  
GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.**

Trabalho de Conclusão apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Mário Vinícius Claussen Spinelli

SÃO PAULO

2023

Carboni, Marcos Augusto.

Programa de integridade e boas práticas na administração pública. Um referencial de maturidade a partir da implementação da política de integridade na Controladoria-Geral do Município de São Paulo / Marcos Augusto Carboni. - 2023.

101 f.

Orientador: Mário Vinícius Claussen Spinelli.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Programas de compliance. 2. Integridade. 3. Ética empresarial. 4. Controladoria. 5. Governança pública. I. Spinelli, Mário Vinícius Claussen. II. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 35

MARCOS AUGUSTO CARBONI

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE E BOAS PRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. UM REFERENCIAL DE MATURIDADE A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE NA CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.**

Trabalho de Conclusão apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Data da Aprovação: 09/10/2023

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mário Vinícius Claussen Spinelli  
(Orientador) - FGV-EAESP

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira -  
FGV-EAESP

Prof. Dr. Robson Zuccolotto - UFES

Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos  
Reis - IDP

## AGRADECIMENTO

À minha mãe, Maria Augusta, cujos ensinamentos e exemplos moldaram a pessoa que sou. Minhas conquistas são um reflexo da inspiração que você sempre me proporcionou.

Ao meu marido, José, meu companheiro e cúmplice nessa jornada, cujo apoio e paciência foram pilares fundamentais. Sem você, eu não teria tido a força e a dedicação para me entregar a esta pesquisa de coração aberto.

Ao Bobby e a Chica, meus amores de quatro patas, vocês são fontes inesgotáveis de conforto e companheirismo, sempre presentes em todos os momentos, agradeço por todo o amor incondicional que vocês oferecem e pela felicidade que trazem.

Ao meu orientador, sou imensamente grato por sua sábia e dedicada orientação ao longo deste percurso. Sua *expertise* e paciência foram fundamentais para moldar a qualidade e a profundidade deste trabalho. Sua capacidade de estimular minha criatividade e de me guiar através dos momentos mais complexos foi inestimável. Agradeço por compartilhar não apenas seu conhecimento, mas também seu entusiasmo pela área de estudo, inspirando-me a dar o meu melhor.

À Controladoria-Geral do Município de São Paulo, na pessoa do atual controlador-geral Daniel Falcão expresse minha gratidão pela oportunidade de realizar este projeto e contribuir com o meu desenvolvimento profissional, com a esperança de retribuir com os conhecimentos adquiridos. Destaco aqui a equipe da Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI), especialmente aos novos amigos José Maurício Linhares Barreto Neto e Jardel Soares Fernandes, a quem agradeço pelas informações fornecidas, apoio e participação nas entrevistas desta pesquisa, bem como pela dedicação à nobre missão que desempenham, que foram cruciais para a realização deste trabalho e para o meu crescimento como estudante e pesquisador, pois reconheço que esta dissertação não é apenas o resultado do meu esforço individual, mas sim uma manifestação tangível do apoio e cooperação de todos vocês.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diretrizes de integridade da OCDE.....	32
Quadro 2 - Diretrizes de integridade da CGU .....	38
Quadro 3 - Evolução do índice de integridade da PMSP .....	41
Quadro 4 - Notas de avaliação do PIBP da CGM .....	42
Quadro 5 - Variáveis da transparência ativa da CGM.....	43
Quadro 6 - Notas do PIBP da CGM - Ouvidorias .....	43
Quadro 7 - Notas do PIBP da CGM - Auditorias.....	46
Quadro 8 - Notas do PIBP da CGM - Controle Interno .....	46
Quadro 9 - Notas do PIBP da CGM - Contratos Administrativos.....	47
Quadro 10 - Notas do PIBP - Cargos Comissionados .....	48
Quadro 11 - Notas do PIBP da CGM - Pregões .....	49
Quadro 12 - Probabilidade da ocorrência do risco .....	52
Quadro 13 - Impacto do risco .....	53
Quadro 14 - Mapa de calor .....	53
Quadro 15 - Critérios para avaliação de controles existentes.....	54
Quadro 16 - Formas de respostas aos riscos residuais.....	55
Quadro 17 - Notas de avaliação: comprometimento formal.....	56
Quadro 18 - Notas de avaliação: procedimentos para implementação.....	57
Quadro 19 - Notas de avaliação: comunicação e transparência .....	57
Quadro 20 - Análise, avaliação de gestão de riscos .....	58
Quadro 21 - Monitoramento .....	59
Quadro 22 - Programa de Integridade .....	72
Quadro 23 – Avaliação do PIBP da CGM .....	77

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.....	42
Figura 2 .....	76

Nenhuma entrada de índice de ilustrações foi encontrada.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AUDI	Coordenadoria de Auditoria Interna
CAF	Coordenadoria de Administração e Finanças
CDAs	Cargos de Direção e Assessoramento
CGM	Controladoria-Geral do Município
CGU	Controladoria-Geral da União
CMMI	Capability Maturity Model Integration
CODUSP	Coordenadoria de Defesa do Usuário do Serviço Público Municipal
COPI	Coordenadoria de Promoção da Integridade
CORR	Corregedoria Geral do Município
DOM	Diário Oficial do Município
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FSGO	Federal Sentencing Guidelines for Organizations
IAR	Índice de atendimento Recomendações
ICCOM	Indicador de Cargos Comissionados de cada Órgão Municipal
ICR	Índice Ponderado de Concordância com Recomendações
IPIBP	Indicador Programa de Integridade e Boas Práticas
LAI	Lei de Acesso à Informação
MPS	Melhoria de Processo do Software
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGM	Ouvidoria Geral do Município
ONU	Organização das Nações Unidas
PdM	Plano de Desenvolvimento Municipal
PIBP	Programa de Integridade e Boas Práticas
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PROFIP	Programa de Fomento à Integridade Pública
SEC	Security Exchange Commission
SEGES	Secretaria Municipal de Gestão

SEI!	Sistema Eletrônico de Informações
SEI	Software Engineering Institute
SIPEF	Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal
SVMA	Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente
USSC	United States Sentencing Commission

## RESUMO

**Objetivo:** O objetivo desta pesquisa é estabelecer um referencial de maturidade para o programa de integridade instituído pelo Município de São Paulo, a partir da compreensão do seu processo de implementação, da identificação do conteúdo das intervenções e da investigação dos desafios, das soluções e dos resultados percebidos pelos agentes de implementação nas diversas unidades da prefeitura, tendo como fundamento referenciais teóricos e práticos que tratam do assunto.

**Metodologia:** primeiramente foi realizada pesquisa teórica a respeito do tema em diversos artigos científicos conforme referência bibliográfica. Após, passou-se para pesquisa e coleta de registros e dados relacionados aos programas de integridade adotados pela União e pelo Município de São Paulo, utilizando-se dos portais de transparência e dados abertos. Foram realizados, ainda, encontros semanais com agentes da Controladoria-Geral do Município de São Paulo (CGM) e participações em reuniões de monitoramento de alguns órgãos públicos no primeiro semestre de 2023, ocasião em que foram debatidos e estudados casos práticos.

**Resultados:** a Controladoria-Geral do Município de São Paulo desenvolveu mecanismos de coordenação e monitoramento do programa de integridade da Administração Direta Municipal, na construção de capacidades em gestão de riscos e em atividades de prevenção de atos de corrupção, além de reforço da atuação preventiva das comissões de ética. Há, contudo, obstáculos cognitivos e práticos para a gestão de riscos e proposição de medidas de tratamento por parte dos demais órgãos da Prefeitura, com certas limitações para se alcançar o público interno e externo. Lacunas de implementação podem estar relacionadas à insuficiência de recursos humanos e orçamentários, às dificuldades para gerar engajamento e à reduzida mobilização de lideranças. Fatores institucionais relacionados à dinâmica de contexto (reorganizações administrativas) emergem entre os principais desafios. A partir das dificuldades encontradas foi possível fazer um diagnóstico do programa de integridade atualmente existente e identificar alguns pontos de falha que podem ser ajustados mediante o atendimento dos requisitos que integram o referencial de maturidade proposto.

**Contribuições:** a pesquisa buscou esclarecer os elementos que favorecem e dificultam o esforço de implementação e monitoramento do programa de integridade, indicando um referencial de maturidade com o potencial de fatores que podem ser mobilizados para aprimorar o processo.

**Originalidade:** essa é a primeira aplicação de que se tem notícia acerca de um estudo para a criação de um referencial de maturidade destinado ao programa de integridade adotado pela Prefeitura de São Paulo, com a finalidade de descrever, entender e avançar nos resultados práticos da implementação e monitoramento do seu programa de integridade. O estudo ilustra a teoria que enfatiza os significados ligados às formas como as práticas e os mecanismos de integração são utilizados para avaliar a efetividade do programa.

**Palavras-chave:** Controladoria. Ética. Integridade. Boas práticas. *Compliance*. Implementação. Gestão de Riscos. Controles. Governança Pública.

## ABSTRACT

**Objective:** The objective of this research is to establish a maturity framework for the integrity program implemented by the Municipality of São Paulo, based on an understanding of its implementation process, the identification of intervention content, and an investigation into the challenges, solutions, and results perceived by implementation agents in various municipal units. This is grounded in theoretical and practical references related to the subject.

**Methodology:** Firstly, a theoretical research was conducted on the topic by reviewing various scientific articles as per the bibliographic references. Subsequently, research and data collection related to integrity programs adopted by both the Federal Government and the Municipality of São Paulo were carried out, utilizing transparency portals and open data sources. Additionally, weekly meetings were held with agents from the Office of the Comptroller-General of the Municipality of São Paulo (CGM), and participation in monitoring meetings of some public agencies in the first half of 2023 took place. During these occasions, practical cases were discussed and studied.

**Results:** The Office of the Comptroller-General of the Municipality of São Paulo has developed coordination and monitoring mechanisms for the integrity program of the Municipal Direct Administration. These mechanisms involve building risk management capacities and activities for preventing corrupt practices, as well as reinforcing the preventive role of ethics committees. However, there are cognitive and practical obstacles to risk management and the proposal of treatment measures by other municipal departments, with certain limitations in reaching both internal and external audiences. Implementation gaps may be related to insufficient human and budgetary resources, difficulties in generating engagement, and limited mobilization of leadership. Institutional factors related to contextual dynamics (administrative reorganizations) emerge as key challenges. Based on the difficulties encountered, it was possible to diagnose the existing integrity program and identify some failure points that can be adjusted by meeting the requirements outlined in the proposed maturity framework.

**Contributions:** This research sought to clarify the elements that facilitate and hinder the implementation and monitoring efforts of the integrity program, indicating a maturity framework with the potential to enhance the process.

**Originality:** This is the first known application of a study aimed at creating a maturity framework for the integrity program adopted by the Municipality of São Paulo, with the purpose of describing, understanding, and advancing the practical results of its implementation and monitoring. The study illustrates the theory that emphasizes the meanings associated with how integration practices and mechanisms are used to assess the effectiveness of the program.

**Keywords:** Controllorship. Ethic. Integrity. Good habits. Compliance. Implementation. Risk management. Controls. Public Governance.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
1.1 Compreendendo os Programas de Integridade: definição, componentes, objetivos e benefícios.....	16
1.2 Marcos internacionais da política de <i>compliance</i> .....	19
1.3 Marco legal no Brasil.....	22
1.4 Noções sobre a implementação de um programa de integridade.....	26
1.5 Metodologia de Pesquisa.....	29
2. RECOMENDAÇÕES DO CONSELHO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) SOBRE INTEGRIDADE PÚBLICA. ....	31
3. ESTUDOS DE CASO E MELHORES PRÁTICAS.....	37
3.1 O Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União.....	37
3.2 O Programa de Integridade da Administração Direta do Município de São Paulo.....	38
3.2.1 ..Estruturação do Programa de Integridade da Administração Direta do Município de São Paulo.....	50
3.2.2 . Metodologia de Apuração do Indicador do Programa de Integridade e Boas Práticas da Controladoria-Geral do Município de São Paulo.....	56
3.2.2.1 Comprometimento Formal (C):.....	56
3.2.2.2- Procedimentos para Implementação (I):.....	56
3.2.2.3 -Comunicação e Transparência (T):.....	57
3.2.2.4 - Análise, Avaliação e Gestão de Riscos (A):.....	58
3.2.2.5-Monitoramento (M):.....	58
4. INDICADORES DE INTEGRIDADE: EIXOS ELEMENTARES.....	60
4.1 Suporte da alta administração.....	61
4.2 Gestão de riscos de integridade.....	62
4.3 Código de conduta.....	63
4.4 Controles internos.....	65
4.5 Comunicação e treinamento.....	66
4.6 Canais de denúncia.....	67
4.7 Investigações internas.....	68

4.8	Due diligence .....	70
4.9	Monitoramento e auditoria.....	71
5.	MODELO DE AVALIAÇÃO DE MATURIDADE.....	74
5.1	O Modelo de Maturidade de Capacidade e Maturidade Integrada – CCMI.....	74
5.2	Resultado e percepções sobre a maturidade do programa de integridade e boas práticas da Administração Direta do Município de São Paulo.....	79
	CONCLUSÃO.....	84
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	89

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública desempenha um papel crucial para a garantia dos direitos fundamentais do cidadão mediante a prestação de serviços essenciais estabelecidos pela Constituição Federal. No entanto, casos de corrupção e comportamento antiético nas instituições públicas têm levantado sérias e fundadas preocupações sobre a integridade no setor público. De acordo com os pesquisadores do tema, pouca atenção foi dada aos processos, elementos críticos e às condições de institucionalização da gestão da integridade em organizações do setor público (HOEKSTRA e KAPTEIN, 2013).

No Brasil, a configuração da política de governança e *compliance* no setor público é recente, tendo sido adotados princípios de gestão provenientes do setor privado, com uma abordagem prescritiva e formal, bem como foi fortemente influenciada pelos órgãos de controle interno e externo da Administração. A atuação dessas instâncias de controle no contexto brasileiro teve como resultado uma redução substancial da margem de manobra dos gestores públicos em seus processos de tomada de decisão e na implementação de políticas. Isso ocorre porque, ao interpretar e criar regulamentos, esses órgãos ampliam as exigências impostas às burocracias encarregadas de executar políticas públicas (FILGUEIRAS, 2018).

É possível afirmar, ainda, que esse movimento de governança e integridade no Brasil foi impulsionado por escândalos de corrupção e pela aprovação da Lei Anticorrupção, que reconheceu a necessidade de medidas preventivas para fortalecer a conformidade ética e legal. (ARMSTRONG, 2005, p. 2; VIEIRA; BARRETO, 2019, p.163-174)

Referida norma brasileira está fundamentada nos princípios internacionais de combate à corrupção, tendo sido responsável pela alteração do paradigma até então existente ao reconhecer que as medidas punitivas convencionais são ineficientes quando aplicadas isoladamente, fazendo-se necessário associá-las a mecanismos preventivos que reforcem a conformidade com os princípios éticos, as melhores práticas de gestão e as leis vigentes (MANACORDA, 2014).

O propósito deste estudo é, a partir de referenciais teóricos e de uma abordagem de investigação que envolve a coleta de dados a partir dos portais da transparência, sítios eletrônicos e da observação direta mediante participação em reuniões de monitoramento na Controladoria-Geral do Município de São Paulo, bem como a experimentação a partir de entrevistas, propor a adoção de um referencial de maturidade para o programa de integridade instituído pelos órgãos da

Prefeitura de São Paulo cuja coordenação e monitoramento são de responsabilidade da Controladoria-Geral do Município – CGM. Isso será alcançado a partir do entendimento do processo de implementação, da identificação das intervenções realizadas e da investigação dos desafios, das soluções encontradas e dos resultados percebidos pelos responsáveis pela implementação em várias unidades municipais. Nesse contexto, busca-se investigar o que é necessário para que os órgãos públicos não se percam em valores abstratos e consigam implementar intervenções efetivas para o combate à corrupção e aos desvios éticos, de maneira consistente com a melhoria da capacidade de resposta às demandas sociais.

A integridade e a sua institucionalização podem ser estudadas nos aspectos micro (pessoal), macro (nacional) e em nível meso - intraorganizacional (DE RUYER ET AL., 1999). Em nível micro o ponto focal é o comportamento ético do indivíduo enquanto funcionário e sua capacidade de resolver dilemas éticos, evitar riscos à integridade e resistir às tentações oriundas do seu cotidiano, ou seja, atuar de maneira moralmente responsável. No nível macro, a integridade envolve o desenvolvimento de sistemas de integridade em nível nacional ou internacional, onde o foco está nas funções, tarefas e poderes de instituições especificamente voltadas ao combate à corrupção, tais como o Conselho da Europa, as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a OCDE e ONGs internacionais a exemplo da Transparência Internacional (HUBERTS ET AL., 2008b).

Nesta pesquisa, a integridade no nível intraorganizacional (meso) ocupa o centro do palco, cujo foco recai sobre as estruturas e processos de formalização desenhados dentro de uma organização, qual seja, a Controladoria-Geral do Município de São Paulo, para apoiar iniciativas de integridade e os principais atores envolvidos.

O estudo encontra-se dividido nas seguintes partes: num primeiro momento, busca-se a compreensão acerca dos programas de integridade, trazendo conceitos, definições, desafios e os benefícios a eles associados. Seguidamente, explana-se sobre a evolução e os principais marcos internacionais e brasileiros acerca das políticas de *compliance* que envolve tanto o setor público quanto o privado. Uma vez identificados os conceitos e origens passamos à análise das recomendações da OCDE sobre integridade pública, bem como sobre as diretrizes adotadas pelo programa de integridade do governo federal. Uma vez percorridas as experiências internacionais e nacionais de âmbito federal, discorre-se sobre o programa de integridade adotado pela Administração Direta do Município de São Paulo, dando enfoque na sua estruturação e nos desafios

a serem enfrentados. As principais conclusões sobre os estudos serão, portanto, discutidas e, ao final, após a propositura da adoção de um referencial de maturidade, é realizado o diagnóstico encerrando-se a discussão com as sugestões e considerações finais com vistas ao aprimoramento do programa de integridade e boas práticas instituído pelo governo municipal de São Paulo e implementado pelos diversos órgãos da administração direta.

Sugere-se, por oportuno, que a criação de infraestruturas de integridade e a avaliação dessas infraestruturas continuem compondo a agenda de pesquisa sobre o assunto (MENZEL, 2015, p. 364).

## 1. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico adotado neste estudo tem como objetivo fazer um registro histórico descritivo da evolução da questão da integridade na administração pública brasileira, a qual tem ocorrido por meio de um processo incremental de aprimoramento da legislação e das instituições políticas.

Outro ponto de interesse sob o aspecto teórico é trazer os conceitos, objetivos e benefícios retratados nos processos de implantação dos programas de integridade no âmbito do poder público, os quais exercem um papel fundamental na indução de boas práticas, prevenção da corrupção e *accountability* nos governos.

### 1.1 Compreendendo os Programas de Integridade: definição, componentes, objetivos e benefícios

Primeiramente é importante esclarecer o que se entende por integridade. Afinal, o que caracteriza a integridade de uma pessoa, funcionário ou organização?

Na literatura sobre ética e integridade, é possível distinguir pelo menos oito perspectivas usando palavras-chave como totalidade e coerência; responsabilidade profissional; reflexão moral; valores como incorruptibilidade, leis e regras; valores e normas morais; e comportamento exemplar (HUBERTS, 2014, pp. 39-44).

Os programas de integridade se inserem no conceito da nova governança pública, que se caracteriza como um modelo que visa aperfeiçoar a legitimidade e o desempenho do governo, incorporando novos atores no processo de formulação e implementação das políticas públicas (OSBORNE, 2006).

Esse modelo analisa principalmente a coordenação governamental do Estado e as relações entre o governo e os setores privado e social (PECI, PIERANTI & RODRIGUES, 2008; POLLIT & BOUCKAERT, 2011).

De acordo com Prats I Catalá (2006), governança refere-se ao reconhecimento da importância da interação entre governo, sociedade civil e setor privado. Esse modelo estabelece uma orientação para o cidadão fundada em cinco princípios básicos: responsividade, excelência,

transparência, participação e conformidade (KAUFMANN, KRAAY & ZOIDO-LOBATÓN, 2000; VAN DOEVEREN, 2011).

A governança pública foca na colaboração entre agentes públicos e privados na produção de serviços, políticas e bens públicos com o objetivo de gerar valor público, garantir o desempenho e promover a conformidade (MARTINS; MARINI, 2014).

Esse modelo reforça a importância da participação da sociedade civil e das redes de atores públicos, privados e sociais no controle e na busca por processos mais eficientes de geração de valor público, estabelecendo uma ligação entre alto desempenho e o respeito aos princípios de conformidade (ALCANTARA, 1998).

Shleifer e Vishny (1997) destacam que a governança se concentra nos processos de direção e controle das organizações, abordando a distribuição de direitos e responsabilidades entre seus membros, as regras e os procedimentos de tomada de decisão, bem como na definição de meios para alcançar os objetivos e instrumentos para controlar o desempenho. Por sua vez, Fukuyama (2013) acrescenta que a boa governança incorpora uma dimensão normativa fundada em princípios no debate sobre a qualidade da governança pública, enfatizando a necessidade de estabelecer cadeias claras de responsabilidade (*accountability*), respeitar o pluralismo político e os direitos humanos, promover a transparência e a participação e, por fim, garantir o funcionamento do Estado de Direito.

Assim, quando falamos em integridade pública é possível identificar um valor intrínseco, relacionado com a confiança dos cidadãos nas instituições, à legitimidade de suas ações e ao cumprimento dos propósitos públicos e, de outra parte, um valor instrumental na medida em que instituições que atuam com integridade são mais propensas a alcançar seus objetivos e cumprir suas responsabilidades de maneira consistente e confiável, podendo resultar em maior eficiência, eficácia e confiança públicas. Seja como for, uma violação de integridade diz respeito aos comportamentos que violam os valores morais e as normas relevantes. (HUBERTS, 2018)

Concepções análogas à integridade dos indivíduos e não propositivas de integridade pública acabam dominando tanto a literatura acadêmica quanto a prática. Nesse sentido, Rose e Heywood definem integridade pública como fazer a coisa certa da maneira certa, onde fazer a coisa certa é simplesmente entendido como agir de acordo com princípios publicamente aceitáveis (ROSE AND HEYWOOD, 2015).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE atualmente define integridade pública como a aplicação de valores e normas publicamente aceitos na prática diária das organizações do setor público (OCDE, 2017).

Nesse contexto, os programas de integridade estabelecem uma estrutura de incentivos que orienta o comportamento dos agentes para alinhá-lo com o interesse público, sendo certo que esses incentivos visam garantir a conformidade dos agentes com princípios éticos, melhores práticas de gestão e o cumprimento de leis e normas aplicáveis. Embora a terminologia adotada pela legislação brasileira (Lei Anticorrupção, Decreto da Governança e Lei das Estatais) use o termo "programas de integridade" de forma genérica, ambos se referem à conformidade (ISO, 2014).

No serviço público a promoção da integridade envolve a adoção de políticas e mecanismos que promovam a transparência, a imparcialidade, a prestação de contas e a ética, de modo que os funcionários públicos sejam orientados a agir de acordo com os princípios éticos e os valores institucionais, buscando sempre o interesse público e evitando conflitos de interesse. Isso inclui a implementação de códigos de conduta, a realização de treinamentos sobre ética e anticorrupção, a criação de canais de denúncia seguros e confidenciais, e a aplicação de medidas disciplinares quando necessário.

Assim um programa de integridade pode ser entendido, de modo geral, como um conjunto de medidas e ações adotadas por uma organização com o objetivo de: i) prevenir práticas corruptas, fraudes e outros comportamentos antiéticos; ii) fortalecer a transparência e a conformidade com a legislação e regulamentos aplicáveis; iii) proteger a reputação e a imagem da organização; iv) promover um ambiente de trabalho saudável, ético e motivador; v) melhorar a governança e a eficiência organizacional e; vi) atrair investimentos e parcerias comerciais baseadas na confiança.

Os componentes de um programa de integridade podem variar, mas geralmente incluem: i) o comprometimento da alta direção, na medida em que o engajamento e o apoio dos líderes são fundamentais para o sucesso do programa, estabelecendo uma postura de tolerância zero em relação à corrupção e demonstrando um exemplo ético; ii) a elaboração de código de conduta e de políticas internas que são documentos que estabelecem os princípios éticos e as diretrizes de comportamento esperadas dos colaboradores, fornecedores e parceiros comerciais; iii) a realização de treinamentos e capacitação com vistas à conscientização sobre ética, anticorrupção, conflitos de

interesse e demais temas relevantes, visando disseminar o conhecimento e fortalecer a cultura de integridade; iv) a existência de canais de denúncia e investigações internas como mecanismos seguros e confidenciais para relatar violações éticas ou suspeitas de irregularidades, seguidos de procedimentos de investigação adequados; v) a implantação de controles internos e gestão de riscos com objetivo de implementação de medidas e procedimentos para identificar, avaliar e mitigar os riscos de corrupção e outras práticas inadequadas e; vi) a adoção de práticas de gestão transparentes, como a divulgação de informações sobre processos de contratação, orçamento público e tomada de decisões. A participação da sociedade civil e a fiscalização independente também são fundamentais para garantir a transparência e o controle social sobre as ações do governo.

Ao promover a integridade no serviço público, fortalece-se a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais, aumenta-se a eficiência na prestação de serviços públicos e reduzem-se os riscos de desvios e práticas corruptas. A integridade é um pilar fundamental para a construção de um serviço público eficaz, responsável e comprometido com o bem-estar da sociedade como um todo.

Da implementação de um programa de integridade podem decorrer diversos benefícios como a redução do risco de sanções legais e administrativas, a minimização de perdas financeiras decorrentes de práticas inadequadas, o aumento da confiança dos *stakeholders*, incluindo colaboradores, clientes, fornecedores e investidores, a melhoria da imagem institucional perante a sociedade, melhorias na qualidade dos serviços prestados e na eficiência operacional, dentre outros.

## **1.2 Marcos internacionais da política de *compliance***

O termo "compliance" emergiu no contexto internacional após o colapso da bolsa de valores de *Wall Street* em Nova York em 1929, o que culminou na criação da agência reguladora americana denominada *Security Exchange Commission* (SEC). Na década de 1960, a SEC reconheceu a necessidade de gerenciar os riscos relacionados ao mercado de capitais e nomeou profissionais para garantir o cumprimento das regras voltadas à proteção dos investidores (ARAÚJO, 2017).

A implementação de sistemas de *compliance*, de acordo com Barreto (2019), originou-se do marco regulatório anglo-saxão, especialmente do ambiente norte-americano.

A partir da década de 1970, casos emblemáticos de corrupção, como o escândalo de *Watergate* nos Estados Unidos da América (EUA), revelaram que a corrupção era uma prática disseminada tanto na política quanto na economia, comprometendo o suposto funcionamento eficiente dos mercados e afetando a legitimidade dos governos e a reputação das empresas norte-americanas no exterior. Dessa forma, para enfrentar os desafios e atender às exigências do mercado, foram criadas normas que serviram como referências internacionais de *compliance* em todo o mundo (BARRETO, 2019).

Como resultado do movimento anticorrupção que surgiu em resposta à divulgação do escândalo *Watergate*, foram criadas medidas para combater a corrupção e desencorajar o envolvimento de empresas e corporações norte-americanas em esquemas de corrupção estrangeiros, ocasião em que o Congresso norte-americano aprovou, em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA.

Essa iniciativa trouxe duas inovações significativas: a primeira diz respeito à preocupação em estabelecer sanções para o corruptor, ou seja, aquele que promove a corrupção; a segunda refere-se à extensão de sua aplicação extraterritorial, abrangendo não apenas empresas norte-americanas, mas também estrangeiras que estivessem listadas na bolsa de valores dos EUA ou que conduzissem negócios no mercado de balcão do país, tornando-se aplicável em um contexto internacional (BARRETO, 2019).

A criação do FCPA marcou uma nova fase, na qual empresas envolvidas em esquemas de corrupção tiveram a oportunidade de se auto reportar, obtendo anistia do governo americano desde que se comprometessem a implementar procedimentos internos de *compliance* anticorrupção (SALLES, 2019).

Em 1988, a legislação passou por uma revisão, incluindo-se duas possibilidades de defesa: a defesa da legislação local e a defesa de boa-fé. Nesse período, o Congresso norte-americano buscou negociar um tratado internacional com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com vistas a proibir subornos em transações internacionais por parte dos países-membros, uma vez que a OCDE representava, como ainda representa, uma importante organização que congrega as principais nações exportadoras e de investimentos. Após intensas negociações e esforços para harmonizar diferentes sistemas jurídicos dos países parceiros, a Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi assinada em 1997. Isso possibilitou não apenas o combate ao crime

de corrupção, mas também a responsabilização civil, administrativa e penal de pessoas jurídicas por atos de corrupção.

Em 1991, a *United States Sentencing Commission* (USSC) - agência independente e bipartidária localizada no ramo judicial do governo americano e criada pelo Congresso em 1984 com o propósito de reduzir as disparidades, bem como promover a transparência e assegurar a proporcionalidade nas sentenças penais - promulgou a *Federal Sentencing Guidelines for Organizations* (FSGO), cujas diretrizes estabeleceram os elementos essenciais de um programa de *compliance* que deveriam ser razoavelmente eficazes e efetivos na prevenção e detecção de condutas criminosas. Além disso, as FSGO forneceram orientações para os juízes norte-americanos no momento da aplicação das penas (XAVIER, 2015).

A USSC apresentou uma lista de sete etapas (*seven-step standards*) para um programa de *compliance* efetivo, que são as seguintes: i) implementação de um código de conduta, políticas e procedimentos; ii) especificação das responsabilidades; iii) não delegação de poderes a indivíduos propensos a se envolverem em atividades criminosas; iv) comunicação e treinamento; v) monitoramento e auditoria, incluindo o estabelecimento de um canal para denúncias; vi) adoção de uma atitude adequada e consistente processo disciplinar; vii) revisão e ações corretivas, incluindo uma avaliação periódica do programa de *compliance* (XAVIER, 2015, p. 53-54).

Isto posto, o FCPA estabeleceu um marco incontestável para a criação de outras importantes convenções internacionais no combate à corrupção. Um exemplo notável é a Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada em 1996 pela Organização dos Estados Americanos (OEA), e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada em 2003 pela Organização das Nações Unidas (ONU). Essas convenções seguiram o exemplo do FCPA e contribuíram significativamente para fortalecer a luta global contra a corrupção (OLIVEIRA, 2017).

Em resposta às demandas internacionais, especialmente dos Estados Unidos, o Reino Unido aprovou em 2010 o *The Bribery Act.*, considerada uma das mais rigorosas legislações sobre o combate à corrupção dentro do território britânico. Essa norma abrange todas as empresas que realizam negócios no Reino Unido e estabelece seis princípios orientadores para combater crimes e atos de corrupção, bem como procedimentos para a prevenção do suborno. Esses princípios incluem: procedimentos proporcionais ao risco; comprometimento da alta administração; avaliação

de risco; *due diligence*; comunicação e treinamento; monitoramento e avaliação (NIETO MARTÍN, 2013).

Outro aspecto relevante é a possibilidade de aplicação extraterritorial dessa lei, o que significa que empresas situadas fora do território nacional do Reino Unido poderiam ser condenadas pelas infrações estabelecidas no *The Bribery Act*. Essa abordagem facilitou a aplicação da legislação, pois não seria necessário depender da cooperação internacional, o que geralmente ocorre quando a aplicação da norma depende da jurisdição do país em que a empresa está sediada (GOEDERT, 216).

Por último, é relevante ressaltar que em 2017, a OCDE publicou as Recomendações do Conselho sobre Integridade Pública (*Recommendation of Council on Public Integrity*), apresentando, pela primeira vez, recomendações e diretrizes para programas de *compliance* no âmbito das instituições do setor público. Essas orientações serão detalhadas em um capítulo específico posteriormente.

### **1.3 Marco legal no Brasil**

No Brasil, acompanhando o contexto global, a política de *compliance* teve sua origem no setor privado, tendo se desenvolvido como resposta ao cenário impulsionado pelos esforços de organizações internacionais no combate à corrupção, cujos efeitos foram significativos e ultrapassaram fronteiras. Diante desse cenário, diversas empresas brasileiras começaram a adotar as recomendações e diretrizes estabelecidas globalmente, visando alinhar-se às normas internacionais para realizar negócios no âmbito internacional (PRADO, 2018).

Desde a ratificação, pelo Brasil, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e da Convenção Interamericana contra a Corrupção essa questão da responsabilização das pessoas jurídicas por atos ilícitos, especialmente atos de corrupção, era ausente no sistema jurídico brasileiro.

A política de *compliance* ganhou destaque com a promulgação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, denominada de Lei Anticorrupção, por meio da qual incorporou-se ao ordenamento jurídico brasileiro uma série de mecanismos para responsabilizar as pessoas jurídicas privadas por atos ilícitos relacionados à administração pública. No combate à corrupção, o legislador nacional inovou ao adotar uma

abordagem repressiva impondo a responsabilização objetiva às pessoas jurídicas, independentemente da culpa subjetiva da pessoa física envolvida no ato ilícito. Além disso, sob a perspectiva preventiva, a lei estabeleceu explicitamente a exigência de programas de integridade, determinando que a organização deve demonstrar não apenas a existência desses programas, mas também sua efetiva implementação na prática (PRADO, 2018).

Antes da promulgação da Lei n.º 12.846/13, o direito penal era o principal meio de combate às práticas de corrupção, porém, tradicionalmente, as sanções eram aplicadas a indivíduos (pessoas naturais) e não a entidades jurídicas. A promulgação da Lei n.º 12.846/2013 veio, portanto, preencher essa lacuna ao estabelecer a responsabilidade civil e administrativa das pessoas jurídicas por atos lesivos praticados contra a Administração Pública, tanto nacional como estrangeira. Ademais, determinou que sejam considerados os mecanismos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e conduta no âmbito das pessoas jurídicas. O texto aprovado reflete a mobilização e a participação de diferentes setores da sociedade, que lograram estabelecer um consenso possível.

A lei anticorrupção foi marcada muito mais por uma reação do que uma construção propriamente dita. Sua trajetória teve início em 2004 no Conselho Nacional de Transparência Pública e Combate à Corrupção, realizado sob a Presidência da República. Em 2006, como resposta às denúncias envolvendo empresas que participavam do que ficou conhecido como o escândalo do "mensalão", diversas organizações estabeleceram o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção. Este pacto representava um compromisso voluntário assumido pelas signatárias para aprofundar a ética e a transparência em suas relações entre si, com o mercado e com o setor público. Organizações como o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o Pacto Global, a Patri Políticas Públicas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fórum Econômico Mundial auxiliaram na articulação desse pacto junto com o Instituto Ethos. Em 2007, essas mesmas entidades criaram o Grupo de Trabalho (GT) de Empresas pela Integridade, com o propósito de apoiar as signatárias em suas ações de combate à corrupção e propor políticas públicas para promover a integridade e a transparência. No início de 2010, a CGU e o Ministério da Justiça, com a colaboração da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Casa Civil da Presidência da República, encaminharam ao Legislativo o projeto de lei (PL n.º 6826) sobre a criminalização de pessoas jurídicas por atos contra a Administração Pública. No ano de 2011, as empresas signatárias do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção lançaram um

manifesto público em favor da aprovação imediata do PL 6826. Em 2012, uma comitiva composta por representantes de entidades envolvidas na luta contra a corrupção entregou o manifesto público ao então presidente da Câmara Federal, Marco Maia. Em abril de 2013, o projeto de lei foi aprovado por unanimidade na Câmara; em junho, sob a pressão das manifestações populares daquele ano, também foi aprovado no Senado, tendo sido sancionada em 2 de agosto do mesmo ano (INSTITUTO ETHOS, 2013).

A Operação Lava Jato, iniciada em 2014 envolvendo a maior empresa estatal brasileira, a PETROBRÁS, incentivou o governo brasileiro a adotar uma abordagem mais abrangente na gestão da ética e integridade, também no setor público, com foco inicial nas empresas estatais. Nesse contexto, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que 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, representou um avanço significativo ao estabelecer regras de governança e integridade para empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, criando um ambiente empresarial que promova o direcionamento estratégico e o controle interno para impulsionar o desenvolvimento econômico e social do país (PETIAN, 2018).

De acordo com a consultoria DELOITTE (2022), a implementação dessas duas leis, juntamente com o impacto das investigações conduzidas pela Operação Lava Jato, resultou em um aumento significativo na adoção de práticas de conformidade nas médias e grandes empresas. No entanto, a promoção de medidas anticorrupção no setor privado e nas empresas estatais não foi acompanhada imediatamente pela mesma preocupação nos órgãos da administração pública direta. A criação do Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP) pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2016 marcou a primeira iniciativa para promover boas práticas nesse sentido (OLIVEIRA; MENDES, 2018).

O PROFIP foi concebido como um programa de adesão voluntária, com o objetivo de orientar os órgãos da administração direta na implementação de programas de integridade, visando estabelecer um processo de gestão que identificasse e corrigisse desvios, fraudes e irregularidades, além de combater a corrupção de forma incisiva (BLOK, 2018).

Após as iniciativas de organização apresentadas pelo PROFIP, que contou com a adesão de aproximadamente 30 órgãos da Administração Direta, o Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabeleceu a política de governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, determinando a obrigatoriedade da adoção de programas de

integridade por todas essas organizações públicas, cabendo à Controladoria-Geral de União elaborar procedimentos, treinamentos, bem como fornecer suporte material e monitorar esses programas. Assim, é possível afirmar que, no Brasil, o enquadramento legal e regulatório dos programas de integridade está respaldado pela Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), regulamentada atualmente pelo Decreto Federal nº 11.129, de 11 de julho de 2022, na medida em que estabeleceu a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas por atos de corrupção e previu a possibilidade de aplicação de sanções administrativas, como multas e até mesmo a dissolução judicial da empresa, bem como estabeleceu as diretrizes para a implementação dos programas de integridade nas organizações.

Nesse contexto, recentes diretrizes normativas, regulamentos e orientações de órgãos de controle evidenciam essa tendência de atenção do poder público para a integridade pública. O Decreto Federal nº 9.203/2017, por exemplo, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece a responsabilidade da alta administração de organizações da administração direta, autárquica e fundacional na implementação e manutenção de mecanismos, instâncias e práticas de governança, incluindo a criação de programas de integridade. Por sua vez, a Portaria CGU nº 57/2019 estabelece prazos para a estruturação, execução e monitoramento desses programas. Seguindo esses avanços, em julho de 2021, foi instituído pelo Decreto nº 10.756/2021 o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF). O SIPEF tem como objetivo coordenar e articular iniciativas, além de estabelecer padrões para práticas e medidas de integridade. A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União atua como órgão central do sistema, enquanto as unidades setoriais nos órgãos da administração são responsáveis pela implementação e gestão dos programas de integridade.

A definição e os componentes do programa, seus objetivos e benefícios, juntamente com o enquadramento legal e regulatório no Brasil, fornecem uma base sólida para o desenvolvimento e fortalecimento da integridade em todas as esferas da sociedade, sendo forçoso reconhecer que, ao investir em programas de integridade, as instituições públicas estão demonstrando seu compromisso com a ética, a transparência e a responsabilidade, contribuindo para um ambiente de negócios mais justo, confiável e sustentável.

#### 1.4 Noções sobre a implementação de um programa de integridade

A implementação de um programa de integridade na administração pública requer uma abordagem abrangente e sistemática. Não é objeto deste estudo compreender o processo de implementação de um programa de integridade público, mas é importante consignar que essa abordagem implica tomarmos os diversos atores e os instrumentos que organizam as suas relações e que definem a forma particular como eles se articulam (PIRES E GOMIDE, 2018).

O modelo jurídico-institucional predominante destaca as formas de controle para prevenir desvios bem como a subordinação à lei e ao projeto político democraticamente legitimado. No entanto, esse modelo por si só não é suficiente para promover uma ética administrativa, sendo necessário complementá-lo com um modelo de ação que busque ativamente a razoabilidade, o aumento de capacidades, a eficácia e o uso eficiente de recursos para fins autorizados, destacando-se a importância de fundamentar bem as decisões e reconhecer o interesse público em situações concretas. Além disso, é essencial adotar um modelo de responsabilidade que reconheça que a capacidade de cumprir expectativas legais e profissionais é influenciada pela reflexão, pelas pressões do ambiente e pela adoção de valores. Os agentes públicos, inevitavelmente, movem-se e precisam lidar com tensões entre esses domínios (DOBEL, 1990, p. 354-361; THOMPSON, 1985).

A partir das limitações desse modelo, houve uma mudança na abordagem de combate aos desvios em organizações públicas, com o surgimento dos chamados sistemas de integridade que se constituem em uma combinação de controles e conformidade normativa com autocontrole ético baseado em valores (COOPER, 2012, p. 163; OSRECKI, 2015, p. 341).

Dito isso, é importante destacar a distinção entre as abordagens de *compliance* e integridade pública estabelecida há mais de duas décadas por autores como Paine (1994, p. 109-113). Segundo esses pesquisadores, os programas de *compliance* se baseiam na prevenção de condutas antiéticas por meio de monitoramento, detecção de violações, estabelecimento de controles e aplicação de penalidades, promovendo uma postura de evitar punições em vez de auto governança. Já os programas de integridade estão focados em definir aspirações éticas, promover um senso de responsabilidade e motivar os membros da organização a agir de acordo com valores compartilhados, resultando em um ambiente onde se busca fazer o que é certo. Em síntese, enquanto a primeira abordagem utiliza os chamados “controles duros”, impostos de cima para baixo, como aprovações, verificações e segregação de funções, a segunda enfatiza os denominados

"controles suaves", que são medidas menos tangíveis e diretas, mas que influenciam a motivação, convicções e atitudes (PAINÉ, 1994, p. 113; THE IIA, 2018, p. 7).

A integridade dos agentes públicos está diretamente relacionada à formação de suas personalidades burocráticas, que é influenciada tanto por motivações e padrões de comportamento antes de ingressarem na Administração, quanto pela socialização dentro das organizações. Ao compreender essas motivações, é possível influenciar comportamentos por meio de medidas preventivas, incentivos e disseminação de valores nas organizações (LAMBSDORFF, 2009).

Enquanto o primeiro fator destaca a importância de critérios e procedimentos de seleção e promoção, o segundo direciona o foco para a comunicação, treinamentos, identificação de subculturas e dinâmicas intraorganizacionais que afetam a forma como esses agentes atuam, pensam sobre questões públicas, se relacionam com os demais e se percebem (OBERFIELD, 2014).

Conforme Hoekstra (2015), existem duas abordagens para incorporar medidas e ações de integridade nas organizações. A primeira é a abordagem informal e implícita, que é menos visível e tangível à organização e se concentra em aspectos que, embora afetem o ambiente ético, não têm a ética como foco principal. Exemplos disso incluem a remuneração justa, sistemas de incentivos baseados em bons comportamentos, entre outros. A segunda abordagem é a formal e explícita, que é direcionada de forma clara e visível para promover o comportamento ético dentro das organizações. Isso envolve o estabelecimento de estruturas e sistemas que apoiam ativamente a conduta ética. Embora a adoção de uma abordagem equilibrada, combinando ambos os tipos, seja recomendada, a abordagem formal tem maior destaque. Isso se deve à importância de fornecer visibilidade e clareza tanto para os funcionários internos da organização quanto para o público externo (HOEKSTRA, 2015).

De outra banda, de acordo com Hinna, Hombert e Ceschel (2018, p. 2), a compreensão da corrupção como um problema complexo, sistêmico e de ação coletiva levou à conclusão de que iniciativas isoladas, que não abordassem as raízes do problema, não seriam efetivas. Dessa maneira, o combate à corrupção requer o envolvimento simultâneo de múltiplos atores, incluindo cidadãos, governos, empresas e organizações da sociedade civil.

A partir da problemática acima exposta, ao abordá-la a partir do foco em um nível analítico intermediário, relativo aos esforços interinstitucionais de implementação dos programas de integridade na Administração Pública, identificamos diversos desafios que podem dificultar seu

sucesso e efetividade, quais sejam: i) a resistência à mudança por parte dos funcionários e gestores, já que a introdução de um programa de integridade muitas vezes requer mudanças significativas na cultura organizacional e nos processos internos, especialmente quando há uma falta de compreensão sobre a importância e benefícios do programa; ii) a falta de recursos financeiros, tecnológicos e humanos capacitados e especializados em integridade; iii) os fatores culturais e comportamentais enquanto valores e práticas arraigados, tais como o nepotismo, clientelismo e falta de transparência; iv) a interferência política e pressões externas como a influência de interesses particulares e a busca por benefícios pessoais em detrimento do interesse público.

Nessa perspectiva, primeiramente, é necessário que haja um compromisso político claro e uma liderança comprometida com a ética e a transparência. É fundamental que os gestores públicos estejam dispostos a promover mudanças e a investir recursos na implementação e manutenção desses programas.

Sob o aspecto formal, um dos principais pilares de um programa de integridade é a definição de um código de ética e conduta, que estabeleça os princípios e valores que devem nortear a atuação dos servidores públicos. Esse código deve ser amplamente divulgado e conhecido por todos, de forma a criar uma cultura organizacional baseada na ética e na integridade.

Além disso, a capacitação e o treinamento dos servidores públicos são fundamentais para o sucesso da implementação do programa de integridade. Os gestores devem oferecer programas de capacitação que abordem temas como ética, transparência, prevenção à corrupção e gestão de conflitos de interesse. Essas ações contribuem para aumentar a conscientização dos servidores sobre a importância da integridade e capacitá-los para lidar com situações éticas complexas.

Outro aspecto relevante, que está relacionado com a transparência, é a criação de mecanismos de controle e monitoramento que permitam identificar possíveis desvios éticos e irregularidades. Esses mecanismos podem incluir a implementação de canais de denúncia, auditorias internas e ações de fiscalização. É fundamental que haja garantias de proteção aos denunciantes e que os processos de apuração sejam conduzidos de forma imparcial e transparente.

A parceria com a sociedade civil e a participação ativa dos cidadãos também são essenciais na implementação de programas de integridade na administração pública. A sociedade civil pode atuar como uma importante fonte de monitoramento e fiscalização, contribuindo para a detecção de irregularidades e o fortalecimento dos mecanismos de controle, sendo imprescindível

a efetiva transparência dos atos públicos. “A luz do sol é o melhor desinfetante” (citação atribuída ao advogado norte-americano Louis Dembitz Brandeis, feita em 1913, mas há indícios que já estava em circulação antes desse período).

## **1.5 Metodologia de Pesquisa**

O presente estudo reflete uma abordagem qualitativa, que é adotada quando o objetivo é compreender um fenômeno a partir da perspectiva dos participantes envolvidos, sejam eles indivíduos ou pequenos grupos de pessoas que serão investigados, buscando aprofundar-se nas experiências, pontos de vista, opiniões e significados atribuídos pelos participantes. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013)

Com o objetivo de estabelecer um referencial de maturidade para o programa de integridade instituído pelo Município de São Paulo, partiu-se da compreensão do seu processo de implementação, da identificação do conteúdo das intervenções e da investigação dos desafios, das soluções e dos resultados imediatos percebidos pelos agentes de implementação.

Essa análise foi realizada considerando a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública (OCDE, 2017), o modelo de Programa adotado pela Controladoria-Geral da União e os documentos constantes em manuais, guias, planos, políticas de governança e gestão de riscos, planos de integridade, códigos de ética e conduta, portarias de nomeação e resoluções que disciplinem a matéria no âmbito do Município de São Paulo, notadamente na Controladoria-Geral do Município. Para atingir esse objetivo, a pesquisa adotou procedimentos metodológicos que envolvem a análise documental, participação em reuniões de monitoramento dos órgãos públicos municipais e entrevistas para coleta de dados. Além disso, foram exploradas as características do ambiente organizacional da referida instituição, bem como as visões dos atores envolvidos em relação ao tema da integridade.

A pesquisa também se caracterizou por ser exploratória e transversal, na medida em que coleta dados de vários grupos ou subgrupos de pessoas em um só momento, em um tempo único, com o propósito de descrever variáveis e analisar sua incidência e inter-relação em um momento determinado (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO 2013).

Por fim, importante mencionar que, após a análise de alguns processos e procedimentos relacionados aos eixos temáticos constantes do indicador “Programa de Integridade e Boas

Práticas” integrante do Índice de Integridade da Controladoria Geral do Município, a partir da identificação das necessidades, da metodologia utilizada e dentro do espaço de tempo disponível, foram realizadas entrevistas com o coordenador da promoção da integridade da CGM, bem como audiências com alguns órgãos da Administração Municipal Direta para tratar da evolução dos respectivos planos de integridade, em sua maioria, com o objetivo de levantar riscos já considerados pelos mesmos e/ou de fomentar a identificação de risco naqueles casos em que não havia uma identificação prévia, sempre a partir das informações prestadas e da exposição dos procedimentos realizados.

## **2. RECOMENDAÇÕES DO CONSELHO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) SOBRE INTEGRIDADE PÚBLICA.**

A OCDE, por meio do Conselho de Integridade Pública desenvolveu um manual com recomendações com vistas a auxiliar os formuladores de políticas e os governos de todos os níveis a conceber e implementar políticas estratégicas e inovadoras para fortalecer a governança pública, responder eficazmente a desafios econômicos, sociais e ambientais diversos e turbulentos e cumprir os compromissos do governo com os cidadãos, com foco na integridade, como uma resposta estratégica e sustentável à corrupção. A Recomendação da OCDE sobre integridade pública oferece aos responsáveis pela formulação de políticas uma perspectiva para uma estratégia de integridade pública. Ela direciona o enfoque das políticas de integridade improvisadas para uma abordagem contextual, comportamental e baseada em riscos, com ênfase na promoção de uma cultura de integridade em toda a sociedade (OCDE, 2017).

De acordo com o recomendado é essencial adotar-se um sistema de integridade coerente e abrangente que envolva o compromisso da alta gestão, a delimitação das responsabilidades das organizações do setor público, uma abordagem estratégica que se baseie em evidências e vise atenuar os riscos, bem como a definição de altos padrões de conduta para os funcionários públicos. Assim, o sistema de integridade deve abranger: i) compromisso; ii) responsabilidade; iii) estratégia e iv) padrões (OCDE, 2017). De outra parte, recomenda-se seja cultivada uma cultura de integridade pública para toda a sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos, investindo-se em liderança de integridade no perfil dos agentes em todos os níveis da organização e promovendo um setor público profissional, baseado em mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança. Para tanto necessário fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho, bem como encorajar uma cultura aberta onde os dilemas éticos, as preocupações de integridade pública e os erros possam ser discutidos livremente (OCDE, 2017).

Por fim, o referido Conselho recomenda a existência de prestação de contas que abranja a aplicação de um quadro de gestão de riscos e controle interno, sendo imprescindível certificar que os mecanismos de cumprimento estão proporcionando respostas adequadas a todas as violações aos padrões de integridade pública. Para tanto sugere-se, ainda, reforçar o papel da fiscalização e

controle externo no sistema de integridade pública, bem como incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público (OCDE, 2017).

Vejamos um quadro resumo dessas recomendações:

**Quadro 1 - Diretrizes de integridade da OCDE**

<b>INTEGRIDADE PÚBLICA</b>		
<b>SISTEMA</b>	<b>CULTURA</b>	<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>
<p><b><u>Compromisso:</u></b></p> <p>a) garantir que o sistema de integridade pública defina, apoie, controle e aplique a integridade pública e seja integrado ao quadro geral de gestão e governança pública;</p> <p>b) garantir que os quadros legislativo e institucional adequados estejam em vigor para permitir que as organizações do setor público assumam a responsabilidade de gerenciar efetivamente a integridade de suas atividades, bem como a dos funcionários públicos que realizam essas atividades;</p> <p>c) estabelecer expectativas claras para os mais altos níveis políticos e de gestão que irão apoiar o sistema de integridade pública através de um comportamento pessoal exemplar, incluindo a demonstração de um alto padrão de propriedade na execução de funções oficiais.</p>	<p><b><u>Toda a Sociedade:</u></b></p> <p>a) reconhecer no sistema de integridade pública o papel do setor privado, da sociedade civil e dos indivíduos em respeitar os valores de integridade pública em suas interações com o setor público, em particular encorajando o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos a defender esses valores como uma responsabilidade compartilhada;</p> <p>b) envolver partes interessadas relevantes no desenvolvimento, atualização regular e implementação do sistema de integridade pública;</p> <p>c) aumentar a conscientização na sociedade dos benefícios da integridade pública e reduzir a tolerância das violações dos padrões de integridade pública e realizar, quando apropriado, campanhas para promover a educação cívica sobre a integridade pública, entre os indivíduos e particularmente nas escolas;</p> <p>d) envolver o setor privado e a sociedade civil sobre os benefícios complementares para a integridade pública que decorrem da manutenção da integridade nos negócios e nas atividades sem fins lucrativos, compartilhamento e desenvolvimento, lições aprendidas com as boas práticas.</p>	<p><b><u>Gestão de riscos:</u></b></p> <p>a) garantir um ambiente de controle com objetivos claros que demonstrem o compromisso dos gerentes com integridade pública e os valores do serviço público, e que forneça um nível razoável de garantia de eficiência, desempenho e conformidade de uma organização em leis e práticas;</p> <p>b) garantir uma abordagem estratégica para a gestão de riscos que inclua a avaliação dos riscos para a integridade pública, abordando as deficiências de controle (incluindo a construção de sinais de alerta em processos críticos), bem como a criação de um mecanismo eficiente de monitoramento e garantia de qualidade para o sistema de gestão de riscos;</p> <p>c) garantir que os mecanismos de controle sejam coerentes e que incluam procedimentos claros para responder a possíveis suspeitas de violações de leis e regulamentos e facilitando o envio de relatórios às autoridades competentes, sem receio de represálias.</p>

<b><u>Responsabilidades:</u></b>	<b><u>Liderança:</u></b>	<b><u>Cumprimento:</u></b>
<p>a) estabelecer responsabilidades claras nos níveis relevantes (organizacionais, subnacionais ou nacionais) para projetar, liderar e implementar os elementos do sistema de integridade para o setor público;</p> <p>b) assegurar que todos os funcionários públicos, unidades ou órgãos (incluindo autônomos e/ou independentes) com responsabilidade central pelo desenvolvimento, implementação, cumprimento e/ou monitoramento de elementos do sistema de integridade pública dentro de sua jurisdição tenham o mandato e a capacidade apropriados para cumprir suas responsabilidades;</p> <p>c) promover mecanismos de cooperação horizontal e vertical entre esses funcionários públicos, unidades ou órgãos e, sempre que possível, com e entre os níveis de governo subnacionais, através de meios formais ou informais para apoiar a coerência e evitar sobreposições e lacunas e compartilhar e desenvolver lições aprendidas com as boas práticas.</p>	<p>a) incluir a liderança de integridade no perfil para gerentes em todos os níveis de uma organização, bem como um requisito para seleção, nomeação ou promoção para um cargo de gerência e avaliação do desempenho dos gerentes em relação ao sistema de integridade pública em todos os níveis da organização;</p> <p>b) apoiar os gerentes em seu papel como líderes éticos, estabelecendo mandatos claros, fornecendo apoio organizacional (como controle interno, instrumentos de recursos humanos e assessoria jurídica) e fornecendo treinamento e orientação periódicos para aumentar a conscientização e desenvolver habilidades sobre o exercício do julgamento apropriado em assuntos em que questões de integridade pública possam estar envolvidas;</p> <p>c) desenvolver estruturas de gestão que promovam responsabilidades gerenciais para identificar e mitigar riscos de integridade pública.</p>	<p>a) aplicação de justiça, objetividade e pontualidade no cumprimento de padrões de integridade pública (incluindo detecção, investigação, sanção e recurso) através do processo disciplinar, administrativo, civil e/ou criminal;</p> <p>b) promover mecanismos de cooperação e intercâmbio de informações entre os órgãos, unidades e funcionários relevantes (a nível organizacional, subnacional ou nacional) para evitar sobreposições e lacunas e para aumentar a pontualidade e a proporcionalidade dos mecanismos de cumprimento;</p> <p>c) incentivar a transparência nas organizações do setor público e ao público sobre a eficácia dos mecanismos de cumprimento e os resultados dos casos, em particular através do desenvolvimento de dados estatísticos relevantes sobre os casos, respeitando a confidencialidade e outras disposições legais relevantes.</p>

<p><b><u>Estratégia:</u></b></p> <p>a) estabelecer objetivos estratégicos e prioridades para o sistema de integridade pública com base em uma abordagem baseada em risco para violar os padrões de integridade pública e que considere os fatores que contribuem para políticas efetivas de integridade pública;</p> <p>b) desenvolver benchmarks e indicadores e reunir dados convincentes e relevantes sobre o nível de implementação, desempenho e eficácia geral do sistema de integridade pública.</p>	<p><b><u>Baseado em Mérito:</u></b></p> <p>a) assegurar gestão de recursos humanos que aplique consistentemente princípios básicos, como mérito e transparência, para apoiar o profissionalismo do serviço público, evitar o favoritismo e o nepotismo, proteger contra interferências políticas indevidas e mitigar riscos de abuso de posição e falta de conduta;</p> <p>b) assegurar um sistema justo e aberto para recrutamento, seleção e promoção, com base em critérios objetivos e em um procedimento formalizado, e um sistema de avaliação que suporte a prestação de contas e um espírito de serviço público.</p>	<p><b><u>Fiscalização:</u></b></p> <p>a) facilitar a aprendizagem organizacional e demonstrar a prestação de contas das organizações do setor público, fornecendo respostas adequadas (incluindo recursos, quando relevante) às sanções, decisões e aconselhamento formal por órgãos de fiscalização (como instituições de auditoria supremas, provedores de justiça ou comissões de informação), agências de cumprimento regulatório e tribunais administrativos;</p> <p>b) garantir que os órgãos de fiscalização, as agências de cumprimento e os tribunais administrativos que reforcem a integridade pública respondam às informações sobre suspeitas de irregularidades ou falta de conduta recebidas de terceiros (como queixas ou alegações apresentadas por empresas, funcionários e outros indivíduos);</p> <p>c) assegurar o cumprimento imparcial das leis e regulamentos (que podem ser aplicados a organizações públicas e privadas e indivíduos) por órgãos de fiscalização regulatória.</p>
<p><b><u>Padrões:</u></b></p> <p>a) ir além dos requisitos mínimos, priorizando o interesse público, a adesão aos valores do serviço público, uma cultura aberta que facilite e recomende a aprendizagem organizacional e encoraje a boa governança;</p> <p>b) incluir padrões de integridade no sistema legal e políticas organizacionais (como códigos de conduta ou códigos de ética) para esclarecer as expectativas e servir de base para a</p>	<p><b><u>Capacitação:</u></b></p> <p>a) fornecer funcionários públicos ao longo de suas carreiras com informações claras e atualizadas sobre as políticas, regras e procedimentos administrativos da organização relevantes para a manutenção de altos padrões de integridade pública;</p> <p>b) oferecer indução e treinamento de integridade no trabalho para funcionários públicos ao longo de suas carreiras, a fim de aumentar a conscientização e desenvolver habilidades essenciais para a análise de dilemas éticos e tornar os padrões</p>	<p><b><u>Participação:</u></b></p> <p>a) promover a transparência e um governo aberto, incluindo garantir o acesso à informação e dados abertos, juntamente com respostas oportunas aos pedidos de informação;</p> <p>b) conceder a todas as partes interessadas - incluindo o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos - acesso no desenvolvimento e implementação de políticas públicas;</p> <p>c) evitar a captura de políticas públicas por grupos de interesse</p>

<p>investigação e sanções disciplinares, administrativas, civis e/ou criminais, conforme apropriado;</p> <p>c) estabelecer procedimentos claros e proporcionais para ajudar a prevenir violações dos padrões de integridade pública e para gerir conflitos de interesse reais ou potenciais;</p> <p>d) comunicar valores e padrões do setor público internamente em organizações do setor público e externamente para o setor privado, sociedade civil e indivíduos e pedir a esses parceiros que respeitem esses valores e padrões em suas interações com funcionários públicos</p>	<p>de integridade pública aplicáveis e significativos em seus próprios contextos pessoais;</p> <p>c) fornecer mecanismos de orientação e consulta formais e informais facilmente acessíveis para ajudar os funcionários públicos a aplicar padrões de integridade pública em seu trabalho diário, bem como gerir situações de conflito de interesses.</p>	<p>particulares através da gestão de situações de conflito de interesses e promover a transparência nas atividades de lobby e no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais;</p> <p>d) incentivar uma sociedade que inclua organizações de supervisores, grupos de cidadãos, sindicatos e meios de comunicação independentes.</p>
--	---	---

	<p><b><u>Abertura:</u></b></p> <p>a) encorajar uma cultura aberta onde os dilemas éticos, as preocupações de integridade pública e os erros podem ser discutidos livremente e, quando apropriado, com os representantes dos funcionários e onde a liderança é responsiva e comprometida em fornecer conselhos oportunos e resolver problemas relevantes;</p> <p>b) fornecer regras e procedimentos claros para denunciar suspeitas de violação dos padrões de integridade e assegurar, de acordo com os princípios fundamentais do direito interno, proteção em direito e prática contra todos os tipos de tratamentos injustificados como resultado de denúncia de boa fé e por motivos razoáveis;</p> <p>c) fornecer canais alternativos para denunciar violações suspeitas de padrões de integridade, incluindo, quando apropriado, a possibilidade de informar confidencialmente a um órgão com permissão e capacidade para realizar uma investigação independente.</p>	
--	---	--

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em dados da OCDE, 2017.

### 3. ESTUDOS DE CASO E MELHORES PRÁTICAS

#### 3.1 O Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, ouvidoria, prevenção e combate à corrupção. Também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição, bem como das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária (CGU).

O Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União é uma iniciativa que busca promover a cultura de integridade e fortalecer as práticas de ética e transparência no âmbito do serviço público, objetivando prevenir, detectar e remediar desvios éticos e condutas inadequadas, visando aprimorar a gestão pública e combater a corrupção (CGU).

As diretrizes para elaboração de sentenças criminais (*United States Sentencing Commission Guidelines Manual*), decorrentes da jurisprudência relacionada à aplicação do FCPA, também conhecida como Lei Anticorrupção Americana, foram levadas em consideração na formulação dessa política no âmbito da CGU. Elas estabelecem que programas de integridade são considerados eficazes quando aderem plenamente às seguintes diretrizes: comprometimento da alta direção, gestão de riscos, código de conduta, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncia, investigação interna, *due diligence* e monitoramento (BARRETO & VIEIRA, 2021)).

Desse modo, em conformidade com o padrão internacional, essas diretrizes foram formalmente estabelecidas, inicialmente, no Decreto Federal nº 9.203/2017 e, atualmente estão dispostas no Decreto Federal nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção brasileira (Lei nº 12.846/2013) e detalha as condições para a avaliação de programas efetivos de integridade no contexto público e privado no Brasil. Seguem no quadro abaixo as principais diretrizes da política de integridade formulada pela CGU, vejamos:

**Quadro 2 - Diretrizes de integridade da CGU**

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

Fonte: (BARRETO & VIEIRA, 2021)

### **3.2 O Programa de Integridade da Administração Direta do Município de São Paulo**

Neste tópico será abordada uma análise do processo de implementação da política de integridade da Administração Direta do Município de São Paulo, orientada supervisionada pela Controladoria-Geral do Município de São Paulo - CGM, bem como apresentar como vem

ocorrendo a institucionalização e a inserção da gestão de integridade no âmbito da administração pública direta municipal para a prevenção e o combate à corrupção.

A Controladoria-Geral do Município de São Paulo (CGM) é o órgão responsável pelo controle interno, auditoria, transparência e combate à corrupção no âmbito da administração pública municipal de São Paulo, desempenhando um papel central no sistema de controle interno da gestão pública municipal. Sua história remonta ao longo do tempo e envolve uma série de evoluções e reformas no governo municipal. Criada em maio de 2013, por meio da Lei nº 15.764/2013, a história da CGM está intrinsecamente ligada à evolução da administração pública e da governança na cidade de São Paulo. Ao longo dos anos, o órgão tem se adaptado às mudanças no cenário político e administrativo, buscando constantemente aprimorar suas atividades para melhor servir à população e promover a integridade e a transparência no governo municipal. No entanto, dentro desse contexto de mudanças, um ponto que merece destaque foi a retirada do *status* de secretaria do órgão na gestão do prefeito João Dória com a subordinação à Secretaria de Justiça, enfraquecendo, em certa medida, a autonomia do órgão. No entanto, na gestão Bruno Covas, retomou-se a autonomia técnica, fiscal e orçamentária com a regulamentação do Decreto Municipal 59.496/2020, de 08 de junho de 2020, e mais recentemente com a publicação do Decreto Municipal 62.809, de 3 de outubro de 2023, que dispõe sobre a reorganização da Controladoria Geral do Município.

O Programa de Integridade e Boas Práticas – PIBP é recente na Administração Direta do Município de São Paulo. Em 26 de outubro de 2017, foi publicado no Diário Oficial do Município (DOM) um chamamento interno para o PIBP no âmbito da Administração Direta Municipal, com o propósito de convidar as Secretarias Municipais e Subprefeituras interessadas no PIBP para a assinarem o Termo de Adesão, garantindo-se as condições necessárias para a implementação e o desenvolvimento do Programa. A título de exemplo, no primeiro semestre de 2017, a Controladoria Geral do Município (CGM) elaborou o primeiro Programa de Integridade e Boas Práticas (PIBP) na Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA). Esse programa foi concluído com o envio de 100 recomendações provenientes das equipes de trabalho das quatro áreas do órgão, quais sejam: Coordenadoria de Auditoria Geral, Coordenadoria de Promoção da Integridade, Corregedoria Geral do Município e Ouvidoria Geral do Município (CGM, 2017).

No entanto, a implementação do PIBP teve início, efetivamente, em 2019, ocasião em que foram realizadas análises dos processos e procedimentos, bem como uma avaliação dos riscos

envolvidos. A partir daí, com base nos resultados obtidos, foi elaborado um Plano de Ação contendo atividades específicas a serem executadas pelas respectivas áreas, com supervisão e coordenação da implementação a cargo do responsável pelo controle interno da CGM. Ato contínuo, em 2019 foi lançado um edital de chamamento interno (Edital nº 1/2019/CGM) para os órgãos da Administração Direta aderirem de modo voluntário, tendo sido efetivadas 27 adesões voluntárias de Secretarias e Subprefeituras, um número que representa 48% de participação entre todos os 56 órgãos da Administração Direta da Prefeitura de São Paulo (CGM, 2023).

A implementação do Programa ficou a cargo de cada órgão, sob a supervisão e apoio da CGM. Aponte-se, por oportuno, que em relação ao apoio na criação e implementação do PIBP/2019 já havia sido editado o Decreto nº 56.130, de 26 de maio de 2015, que instituiu o Código de Conduta Funcional dos Agentes Públicos e da Alta Administração Municipal, bem como a Portaria CGM nº 120/2016, que regulamentou o referido código em relação a situações envolvendo conflitos de interesses. Essas normas de conduta funcional e promoção da integridade foram estabelecidas como complemento a outras regulamentações, como o Estatuto do Servidor instituído pela Lei Municipal nº 8.989, de 29 de outubro de 1979 (CGM, 2021).

Em atendimento ao disposto no art. 69-A, § 3º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a CGM deve avaliar, semestralmente, o desempenho dos órgãos da Administração Pública Direta Municipal em termos de gestão, integridade, ouvidoria e transparência, promovendo a atualização do índice de integridade. Relevante destacar a estrutura atual da Controladoria Geral do Município que está dividida em sete áreas específicas de atuação: Coordenadoria de Auditoria Geral (AUDI), Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI), Corregedoria Geral do Município (CORR), Ouvidoria Geral do Município (OGM), Coordenadoria de Administração e Finanças (CAF), Coordenadoria de Defesa do Usuário do Serviço Público Municipal (CODUSP), Coordenadoria de Proteção de Dados Pessoais (CPD), além da chefia de gabinete e assessorias técnica, jurídica, de comunicação e de produção de informações e inteligência (CGM, 2023).

No intuito de aprimorar e aperfeiçoar os trabalhos relacionados à CGM, o Programa de Metas 2017-2020 incumbiu ao órgão 2 (duas) metas, quais sejam: Meta 49 – Garantir que 100% dos dados publicados pela Prefeitura estejam disponíveis em formato aberto, integrando ferramentas básicas de acessibilidades; e Meta 50 – Aumentar em 50% (2,65) o Índice de Integridade da Prefeitura de São Paulo. (CGM, 2017)

No Programa de Metas 2021-2024, a meta firmada para o Índice de Integridade é alcançar 7,37 pontos até 2024. A meta projetada na ocasião da edição do referido índice, em 2017, foi aumentar para 6,25 o Índice de Integridade da Prefeitura de São Paulo até 2020 (PMSP, 2021).

Em agosto de 2023, a CGM realizou a medição do Índice de Integridade, resultando em uma média de 8,88 para a Prefeitura de São Paulo. Esse marco representa o melhor resultado desde a criação do mecanismo em 2017. Comparado com a medição de dezembro de 2022, onde a Prefeitura obteve uma média de 7,94, esse progresso de quase um ponto em apenas 6 meses é notável e especialmente atribuído às iniciativas de sensibilização da CGM direcionadas à Alta Administração e aos agentes públicos encarregados das atividades de controle interno em suas organizações.

Vejamos o quadro evolutivo do Índice de Integridade da Prefeitura de São Paulo:

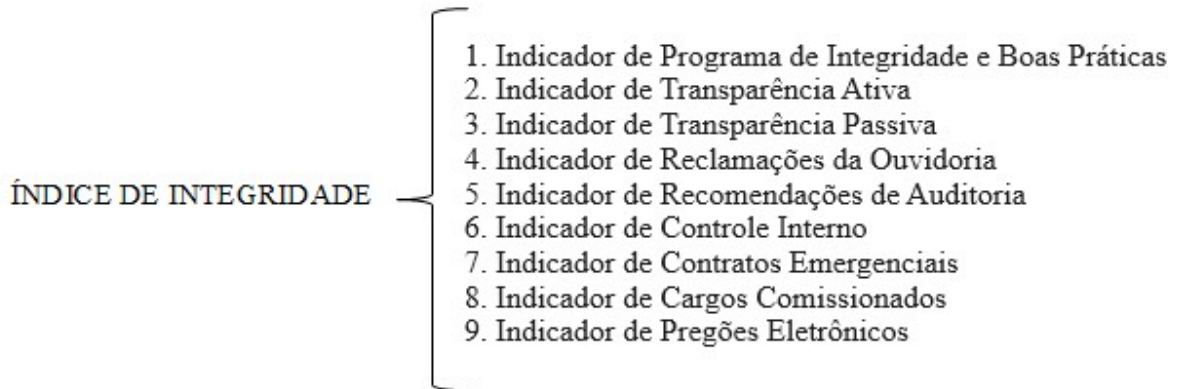
**Quadro 3 - Evolução do índice de integridade da PMSP**

Índice de integridade												
2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023
1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º
5,9*	5,72	5,94	6,03	6,14	6,29	6,54	6,91	7,05	7,10	7,43	7,94	8,88

\*Valor Base. Fonte: (CGM, 2023)

Conforme mencionado anteriormente, a Controladoria Geral do Município de São Paulo realiza avaliações semestrais do desempenho dos órgãos da Administração Pública Direta Municipal, considerando gestão, integridade, ouvidoria e transparência. Essa avaliação é conduzida por meio do Índice de Integridade, que é uma meta estabelecida no Programa de Metas da PMSP 2021-2024. Bem por isso, com vistas a medir os esforços realizados por cada órgão da Administração Pública Direta do Município de São Paulo no sentido de promover a integridade pública, a CGM desenvolveu o “Índice de Integridade”, que é composto por nove indicadores, que expressam importantes aspectos acerca da gestão, transparência, ouvidoria e integridade dos órgãos municipais, a saber: (CGM, 2021)

Figura 1



**1. Programa de Integridade e Boas Práticas:** avalia a existência e a maturidade dos programas de integridade em todos os órgãos da Administração Direta. Aqui são avaliadas todas as etapas do PIBP, quais sejam: "Compromisso", "Plano de Integridade", "Comunicação e Transparência", "Gestão de Riscos" e "Monitoramento", cuja análise é feita a partir de um sistema de notas que variam de 0 a 10, conforme a tabela abaixo:

Quadro 4 - Notas de avaliação do PIBP da CGM

Nota	Descrição
0	Não possui programa e não manifestou interesse em participar
2,5	Não possui programa, mas manifestou interesse
5	Programa em fase de implementação
7,5	Programa está implementado, porém não monitorado pela CGM
10	Programa está implementado e monitorado pela CGM

Fonte: (CGM, 2021).

**2. Transparência Ativa:** avalia o grau de transparência dos portais institucionais dos órgãos da Administração Pública Municipal. O conceito de transparência utilizado neste contexto refere-se à divulgação pública de dados, informações e documentos produzidos ou sob a responsabilidade dos órgãos municipais, que devem ser disponibilizados em seus respectivos portais institucionais. A estrutura para mensuração desse índice para cada órgão público municipal é baseada na avaliação de 02 (duas) variáveis e 03 (três) dimensões, a saber:

**Quadro 5 - Variáveis da transparência ativa da CGM**

VARIÁVEL 1	VARIÁVEL 2	DIMENSÃO 1	DIMENSÃO 2	DIMENSÃO 3
Presença do botão “Acesso à Informação” no portal do órgão.	Presença do botão “Participação Social” no portal do órgão.	Adequação ao <i>template</i> padrão desenvolvido pela Secretaria de Comunicação (SECOM).	Disponibilidade de dados, informações e documentos previstos no botão “Acesso à Informação”.	Disponibilidade de dados, informações e documentos previstos no botão “Participação Social”.

Fonte: (CGM, 2021)

**3. Transparência Passiva:** avalia o desempenho dos órgãos da Administração Direta no atendimento aos pedidos de acesso à informação registrados no município de São Paulo, conforme a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei Federal 12.527/2011). Os três critérios de análise de qualidade da resposta são: i) agilidade no atendimento dos pedidos de informação; ii) aspectos formais básicos que devem estar presentes nas respostas; e iii) atendimento do pedido, observando o nível de compreensão da resposta dada e em que medida atende a solicitação.

**4. Atendimento às reclamações protocoladas na Ouvidoria:** avalia o prazo de resposta dos órgãos da Administração Direta às reclamações e solicitações registradas pelos munícipes na Ouvidoria Geral do Município. A avaliação é feita a partir de um sistema de notas que variam de 0 a 10, conforme a tabela abaixo:

**Quadro 6 - Notas do PIBP da CGM - Ouvidorias**

Nota	Descrição
0	Reclamações atendidas com mais de trinta dias de atraso
2,5	Reclamações atendidas com até 30 dias de atraso
5	Reclamações atendidas com até 20 dias de atraso
7,5	Reclamações atendidas com até 10 dias de atraso
10	Reclamações atendidas dentro do prazo

Fonte: (CGM, 2021).

**5. Atendimento às recomendações de auditorias realizadas:** o Indicador de Recomendações tem como propósito medir o grau de concordância das unidades em relação às

recomendações de auditoria. Esse indicador reflete o comprometimento das unidades com a implementação das recomendações, bem como o grau de efetiva implementação dessas recomendações, que demonstra melhorias nos processos e nos controles internos da unidade.

A CGM conduz auditorias internas nos órgãos e entidades municipais através da sua Coordenadoria de Auditoria Interna (AUDI). A atividade de auditoria interna é uma abordagem independente e objetiva destinada à avaliação e consultoria, com o propósito de agregar valor e aprimorar as operações de uma organização. Essa prática auxilia a organização a alcançar seus objetivos ao empregar uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.

As avaliações conduzidas podem levar a recomendações que, se aceitas pela unidade auditada, são incorporadas ao Plano de Ação da Unidade. Esse plano é posteriormente monitorado pela AUDI.

Esse indicador é obtido pela pontuação média dos órgãos participantes que leva em conta o Índice de Atendimento Recomendações (IAR) e o Índice Ponderado de Concordância com Recomendações (ICR) mensurados a partir dos dados obtidos nos trabalhos de monitoramento de recomendações e trabalhos de auditoria, realizados nos quatro anos anteriores à mensuração do Indicador.

Destaca-se que o critério para compor a medição do indicador é a data de ciência da Unidade da emissão do Relatório de Auditoria ou da Nota de Monitoramento. Sendo assim, serão considerados os relatórios de auditoria emitidos nos quatro anos anteriores à mensuração do Indicador e, adicionalmente para fins de IAR, as recomendações atendidas em Notas de Monitoramento emitidas nos quatro anos anteriores à mensuração do Indicador.

O Indicador de recomendações pode ser obtido a partir das seguintes equações:

$$\text{Indicador de Recomendações} = \frac{\sum \text{Pontos das Unidades}}{n^{\circ} \text{ de Unidades}}$$

$$\text{Pontos da Unidade} = \text{Aplicação da média entre IAR e ICR}$$

$$\text{IAR} = \frac{\text{atendimentos concomitantes} + \text{recomendações atendidas}}{\text{respostas concomitantes} + \text{recomendações monitoradas}}$$

$$ICR = \frac{\text{recomendações acatadas} + 0,5 \times \text{recomendações modificadas}}{\text{Recomendações emitidas}}$$

Descrição das variáveis:

Índice de Atendimento de Recomendações (IAR): referente aos dados de implementação de recomendação levantados a partir dos trabalhos de monitoramento de recomendações.

Índice ponderado de Concordância com Recomendações (ICR): referente à aceitação inicial das recomendações emitidas em trabalhos de auditoria realizados em cada Unidade Auditada.

Atendimentos concomitantes: número de ações implementadas pelas Unidades durante a etapa de realização de auditorias finalizadas nos últimos 4 anos.

Respostas concomitantes: número de ações implementadas e recomendações não acatadas pelas Unidades durante a etapa de realização de auditorias finalizadas nos últimos 4 anos.

Recomendações atendidas: número de recomendações atendidas, verificadas por meio de procedimentos de monitoramento de recomendações finalizados nos últimos 4 anos.

Recomendações monitoradas: número de recomendações verificadas por meio de procedimentos de monitoramento de recomendações nos últimos 4 anos, excluídas as recomendações canceladas ou prejudicadas por fatores alheios ao campo de atuação da Unidade Auditada e recomendações não atendidas oriundas de trabalhos de auditoria concluídos há mais de 4 anos.

Recomendações acatadas: recomendações emitidas nos últimos 4 anos com manifestação de concordância por parte da Unidade auditada.

Recomendações modificadas: recomendações emitidas após sugestão de alteração manifestada pela Unidade Auditada no processo de elaboração do Relatório de Auditoria concluídas nos últimos 4 anos.

Recomendações emitidas: recomendações encaminhadas à Unidade Auditada, para manifestação, em trabalhos de Auditoria concluídos nos últimos 4 anos (CGM, 2023).

**Quadro 7 - Notas do PIBP da CGM - Auditorias**

<b>Critério</b>	<b>Descrição</b>
-	Não se aplica em razão de não haver recomendações emitidas para a Unidade e por não ter ocorrido ainda o seu monitoramento.
0	Não atendeu ou pretende atender nenhuma recomendação emitida pela CGM
2,5	Percentual médio entre índice de atendimento de recomendações e índice de concordância de recomendações maior que 0 e menor ou igual a 25% ( $0 < X \leq 25\%$ )
5	Percentual médio entre índice de atendimento de recomendações e índice de concordância de recomendações maior que 25% e menor ou igual a 50% ( $25 < X \leq 50\%$ )
7,5	Percentual médio entre índice de atendimento de recomendações e índice de concordância de recomendações maior que 50% e menor ou igual a 75% ( $50 < X \leq 75\%$ )
10	Percentual médio entre índice de atendimento de recomendações e índice de concordância de recomendações maior que 75% e menor ou igual a 100% ( $75 < X \leq 100\%$ )

Fonte: Relatórios de Auditoria e Notas de Monitoramento (Portaria n° 27/CGM/2020 e; Portaria n°12/CGM/2023)

**6. Existência de responsável pelo controle interno:** avalia a designação e atuação do responsável pelo controle interno em cada órgão. O sistema de notas varia de 0 a 10, conforme a tabela abaixo:

**Quadro 8 - Notas do PIBP da CGM - Controle Interno**

<b>Nota</b>	<b>Descrição</b>
-	Não se aplica
0	Não possui controle interno
5	Possui previsão de Controle Interno em normativo próprio
10	Possui Coordenadoria de Controle Interno ou Controle Interno estabelecido no âmbito dos Gabinetes ou Assessorias Técnicas e há comunicação permanente com a CGM.

Fonte: (CGM, 2021).

**7. Proporção de contratos emergenciais em relação ao total de contratos:** evidencia a proporção de contratações realizadas com dispensa de licitação em caráter emergencial em relação ao total de contratações realizadas. Isso porque, devido às várias vulnerabilidades identificadas na utilização da hipótese de dispensa com contratação emergencial, especialmente em relação à falta de planejamento e transparência na seleção do fornecedor, existe um potencial de prejuízo na utilização desse tipo de contratação emergencial. Essa avaliação se dá a partir de um sistema de notas que varia de 0 a 10, conforme a tabela abaixo:

Quadro 9 - Notas do PIBP da CGM - Contratos Administrativos

Nota	Proporção (Contratos Emergenciais/Total Contratos)	Deltas Percentuais
-	Não avaliado em razão de a Unidade não haver efetuado nenhuma contratação no período avaliado	
0	Superior a 10%	
2,5	Até 10%	$\Delta 4\% = (10\% - 6\%)$
5	Até 06%	$\Delta 3\% = (6\% - 3\%)$
7,5	Até 03%	$\Delta 2\% = (3\% - 1\%)$
10	Abaixo de 01%	$\Delta 1\% = (1\% - 0\%)$

Fonte: (CGM, 2021).

**8. Proporção de cargos comissionados em relação ao total de cargos:** o objetivo do indicador de cargos comissionados é monitorar e incentivar a ocupação de posições de liderança por parte de servidores públicos efetivos, de acordo com as necessidades individuais de cada órgão na Prefeitura do Município de São Paulo. Dado o caráter temporário dos cargos comissionados puros, a designação de não efetivos para esses cargos pode acarretar riscos associados à perda de conhecimento e à interrupção de atividades, programas e serviços.

A lei municipal nº 17.708, de 3 de novembro de 2021, estabeleceu uma percentagem mínima de servidores efetivos para ocupação de cargos comissionados na Prefeitura de São Paulo, enfatizando essa necessidade. No entanto, dada a singularidade de cada órgão municipal, a Secretaria Municipal de Gestão (SEGES) estabeleceu diretrizes específicas para cada Secretaria e Subprefeitura, delineando a quantidade mínima de servidores efetivos que deve ocupar posições comissionadas em cada nível de responsabilidade. Essas diretrizes têm como intuito assegurar tratamento igualitário a todos os órgãos e garantir a conformidade com a lei em toda a Prefeitura de São Paulo.

Consequentemente, o indicador de cargos comissionados tem o propósito de avaliar a aderência dos órgãos às diretrizes estabelecidas pela SEGES, com a finalidade de garantir o reconhecimento dos servidores efetivos e a continuidade das operações, programas e serviços prestados pela Prefeitura de São Paulo.

O Indicador de Cargos Comissionados de cada Órgão Municipal (ICCOM) é obtido através da média dos Indicadores de Cargos de Direção e Assessoramento (CDAs) daquele órgão. O Indicador de CDA é obtido através do cálculo da proporção entre a quantidade do número de

CDA ocupados por servidores efetivos, sobre o número total de cargos de CDA ocupados na Unidade para cada nível de CDA, dividido pela diretriz de SEGES. Deste modo, o indicador é obtido a partir da seguinte equação:

1ª etapa: é calculado o Indicador de CDA (X) para cada nível (1 a 6), a partir da seguinte fórmula:

2ª etapa: a partir dessa comparação, é atribuído um valor (V) para cada nível de CDA conforme a tabela abaixo:

**Quadro 10 - Notas do PIBP - Cargos Comissionados**

Valor	Descrição
-	Não se aplica
0	Proporção da porcentagem de atendimento da Diretriz de SEGES o igual a 0 ou menor que 10% ( $0 = X < 10\%$ )
1	Proporção da porcentagem de atendimento da Diretriz de SEGES igual ou maior que 10% e menor que 20% ( $10 \leq X < 20\%$ )
2	Proporção da porcentagem de atendimento da Diretriz de SEGES igual ou maior que 20% e menor que 30% ( $20 \leq X < 30\%$ )
3	Proporção da porcentagem de atendimento da Diretriz de SEGES igual ou maior que 30% e menor que 40% ( $30 \leq X < 40\%$ )
4	Proporção da porcentagem de atendimento da Diretriz de SEGES igual ou maior que 40% e menor que 50% ( $40 \leq X < 50\%$ )
5	Proporção da porcentagem de atendimento da Diretriz de SEGES igual ou maior que 50% e menor que 60% ( $50 \leq X < 60\%$ )
6	Proporção da porcentagem de atendimento da Diretriz de SEGES igual ou maior que 60% e menor que 70% ( $60 \leq X < 70\%$ )
7	Proporção da porcentagem de atendimento da Diretriz de SEGES igual ou maior que 70% e menor que 80% ( $70 \leq X < 80\%$ )
8	Proporção da porcentagem de atendimento da Diretriz de SEGES igual ou maior que 80% e menor que 90% ( $80 \leq X < 90\%$ )
9	Proporção da porcentagem de atendimento da Diretriz de SEGES igual ou maior que 90% e menor que 100% ( $90 \leq X < 100\%$ )
10	Cargos preenchidos de acordo com os parâmetros legais e as Diretrizes de SEGES. Igual a 100%.

Fonte: (CGM, 2023).

3ª etapa:

É calculada a média dos valores atribuídos para cada nível de CDA.

$$ICCOM = \frac{\sum_n V}{n}$$

\*n = quantidades de níveis de CDA para os quais há diretriz estabelecidas por SEGES.

Não são considerados para composição da média, os níveis de CDA para os quais a Secretaria de Gestão não indicou diretriz (Não Indicado – NI) ou para o qual a diretriz é 0.

Não Aplicável: não serão consideradas no cálculo de Indicador de Comissionados as Unidades da PMSP para as quais a média das diretrizes de Gestão por nível de CDA forem inferiores a 20%. Ou seja, se:

$$20\% < \frac{\sum_n \text{Diretrizes de SEGES}}{n}$$

O valor do indicador geral, por sua vez, é obtido através da média aritmética das notas obtidas por todos os órgãos da Administração Direta:

$$ICC = \frac{\sum_N ICCO}{N}$$

\*N = quantidade de Órgãos Municipais para os quais fora atribuído valor de ICC.

**9. Proporção de pregões eletrônicos em relação ao total de pregões:** evidencia a proporção de pregões realizados de forma eletrônica em relação ao total de pregões realizados. Isso porque, durante auditorias conduzidas pela Controladoria Geral do Município de São Paulo, foram identificadas várias vulnerabilidades na utilização do Pregão Presencial, especialmente no que diz respeito à restrição da competitividade e à maior propensão para a formação de conluíus entre os participantes devido a encontros prévios. Essa avaliação é feita considerando os seguintes parâmetros:

**Quadro 11 - Notas do PIBP da CGM - Pregões**

Nota	Proporção (Eletrônico/Total)	Deltas Percentuais
-	Não avaliado (Não possui pregões)	*
0	Inferior a 90%.	*

2,5	94% a 90%	$\Delta 4\% = (94\% - 90\%)$
5	97% a 94%	$\Delta 3\% = (97\% - 94\%)$
7,5	99% a 97%	$\Delta 2\% = (99\% - 97\%)$
10	100% a 99%	$\Delta 1\% = (100\% - 99\%)$

Fonte: (CGM, 2021).

Esses indicadores visam promover a melhoria contínua da integridade pública e fornecem referências claras para que cada órgão da Administração Direta possa traçar um caminho para alcançar maior maturidade no campo da integridade.

A escala do Índice de Integridade varia de 0 a 10, e seu resultado é obtido a partir da média das notas finais obtidas em cada um dos nove indicadores. Seu cálculo é expresso pela seguinte fórmula: (CGM, 2021)

$$\text{Índice de Integridade} = \frac{(\sum \text{dos 9 indicadores})}{9}$$

9

### 3.2.1 Estruturação do Programa de Integridade da Administração Direta do Município de São Paulo

De início, é importante destacar que objeto deste estudo teve como foco principal observar e avaliar o indicador denominado “Programa de Integridade e Boas Práticas” que compõe o “Índice de Integridade” da CGM.

Nos termos do Decreto Municipal nº 59.496/2020, o Programa de Integridade e Boas Práticas – PIBP está estruturado nos eixos fundamentais abaixo nominados:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade;
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade. (CGM, 2023)

Para o indicador do Programa de Integridade foram definidos, pela CGM, os requisitos para avaliação e atribuição de notas aos planos de integridade elaborados pelos órgãos municipais (CGM, 2023). O Programa de Integridade e Boas Práticas da CGM inicia-se com a assinatura do Termo de Adesão pelo titular da Secretaria/Subprefeitura. Desde já, o responsável pela Pasta deve nomear três representantes para formar a Equipe de Gestão da Integridade, sendo um deles responsável pelo Controle Interno. A Equipe de Gestão da Integridade terá a responsabilidade de

elaborar e implementar o Plano de Integridade e Boas Práticas no órgão e o responsável pelo Controle Interno deverá monitorar e incentivar a adoção das medidas pertinentes. Por sua vez, o titular da Pasta tem o dever de garantir autonomia à equipe para cumprir suas obrigações e aderir aos parâmetros técnicos aplicáveis, recursos materiais e humanos necessários para desempenhar suas competências e acesso a toda a estrutura da unidade e ao mais alto nível hierárquico da Pasta (CGM, 2020).

Em uma segunda etapa, com o objetivo de desenvolver um Plano de Integridade e Boas Práticas no órgão, deve ser realizado o levantamento inicial da estrutura da unidade com a finalidade de identificar a existência das normas, regulamentos e legislações que regem a atuação da Unidade, especialmente aquelas relacionadas à integridade; a identificação das principais atividades desempenhadas pela unidade; a estrutura organizacional hierárquica e funcional da unidade, mapeando os diferentes setores e cargos existentes, bem como as relações de subordinação e responsabilidades; a identificação da declaração de missão, visão e valores da unidade, que refletem os propósitos e princípios que norteiam o seu trabalho; o levantamento das diretrizes estabelecidas no planejamento estratégico da unidade, considerando aspectos relacionados à integridade e boas práticas; a identificação dos principais documentos normativos que tratam de questões específicas relacionadas à integridade, como códigos de ética, políticas de prevenção à corrupção, entre outros; o mapeamento das estruturas e mecanismos já existentes na unidade para a gestão da integridade, como comitês, áreas responsáveis, canais de denúncia, programas de capacitação, entre outros (CGM, 2020).

Após a conclusão do mapeamento inicial da unidade, com vistas a melhorar e facilitar a gestão de riscos, COPI indicou a pertinência de se promover um mapeamento de processos cujo objetivo principal é identificar e compreender o funcionamento dos processos da organização de forma precisa, sem a aplicação de técnicas criativas ou alterações de especificações. Esse mapeamento permite uma compreensão aprofundada do funcionamento da organização, fornecendo informações fundamentais para a identificação de possíveis melhorias, otimização de fluxos de trabalho e fortalecimento da integridade. Com base no mapeamento de processos, a Equipe de Gestão da Integridade terá subsídios para avançar na elaboração do Plano de Integridade e Boas Práticas, alinhando-o de forma precisa às características e particularidades dos processos da unidade (CGM, 2020).

Finalizado o diagnóstico da unidade e a identificação dos processos selecionados, faz-se necessário propor medidas de tratamento para os riscos identificados. O relatório de análise de riscos deverá conter as seguintes informações: i) descrição do risco: essa seção deve contemplar detalhes sobre a área em que o risco ocorre, a atividade afetada e o evento de risco em si; ii) avaliação do risco inerente: nessa etapa, serão avaliados a probabilidade de ocorrência do risco, o impacto que ele pode causar e o nível de risco inerente associado; iii) avaliação do risco residual: aqui, serão considerados os controles existentes para mitigar o risco, a avaliação da efetividade desses controles e o nível de risco residual após a implementação dos mesmos; iv) plano de resposta ao risco: essa parte do relatório abordará o tipo de tratamento necessário para lidar com o risco identificado, as medidas específicas que serão adotadas e o responsável pela implementação dessas medidas (CGM, 2020).

Vejamos os quadros abaixo os critérios adotados pela CGM para cálculo dos riscos:

**Quadro 12 - Probabilidade da ocorrência do risco**

Probabilidade	Descrição da probabilidade, desconsiderando os controles	Peso
Muito baixa	Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	5
Alta	Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
Muito alta	Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

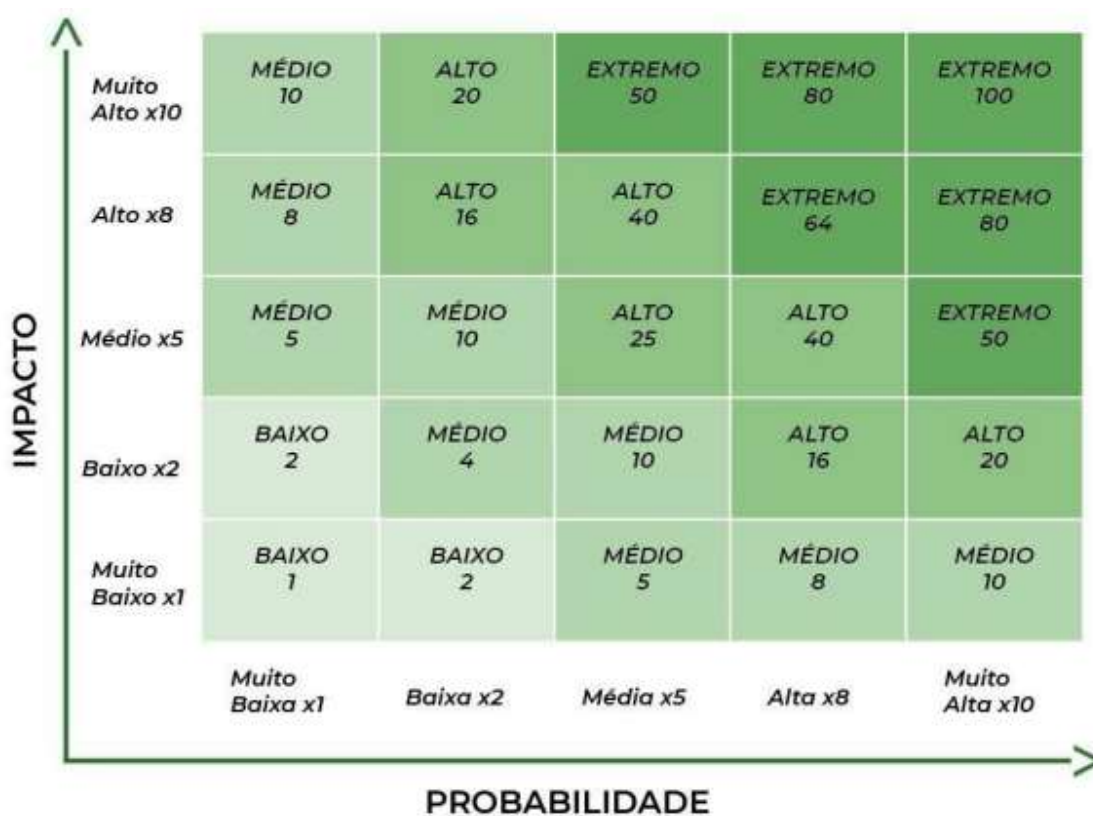
Fonte: (CGM, 2020)

Quadro 13 - Impacto do risco

Impacto	Descrição do impacto nos objetivos, caso o evento ocorra	Peso
Muito baixo	Mínimo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/ divulgação ou de conformidade).	1
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos (idem).	2
Médio	Moderado impacto nos objetivos (idem), porém recuperável.	5
Alto	Significativo impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão.	8
Muito Alto	Catastrófico impacto nos objetivos (idem), de forma irreversível.	10

Fonte: (CGM, 2020)

Quadro 14 - Mapa de calor



Fonte: (CGM, 2020)

O mapa de calor consiste em uma ferramenta que pode ser utilizada para a análise de riscos, apresentando de forma simples e visual suas relevâncias através do cruzamento das probabilidades e dos níveis de impacto caso o evento de risco venha a ocorrer. (CGM, 2020)

**Quadro 15 - Critérios para avaliação de controles existentes**

<b>Nível</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fator de Avaliação dos Controles</b>
<b>Inexistente</b>	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.	1
<b>Fraco</b>	Controles tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.	0,8
<b>Mediano</b>	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.	0,6
<b>Satisfatório</b>	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente.	0,4
<b>Forte</b>	Controles implementados podem ser considerados a "melhor prática", mitigando todos os aspectos relevantes do risco.	0,2

Fonte: (CGM, 2020)

Quadro 16 - Formas de respostas aos riscos residuais

Classificação do Risco	Ação Necessária	Resposta Esperada	Ação de Controle	Exceção (quanto à resposta esperada)
<b>Risco Baixo - RB</b>	Risco residual está dentro da tolerância de risco.	Aceitar	Conviver com o evento de risco mantendo práticas e procedimentos existentes.	Caso o risco seja priorizado para implementação de medidas de tratamento, essa priorização deve ser justificada pela unidade e aprovada pela autoridade máxima.
<b>Risco Médio - RM</b>	Risco residual deve ser reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos.	Compartilhar ou Transferir	Reduzir a probabilidade ou impacto pela transferência ou compartilhamento de uma parte do risco. (terceirização da atividade, concessão, parcerias, etc.). Na impossibilidade de compartilhamento ou transferência, a Unidade deverá trabalhar para REDUZIR ou EVITAR o risco.	Caso o risco seja priorizado para implementação de medidas de tratamento, essa priorização deve ser justificada pela unidade e aprovada pela autoridade máxima.
<b>Risco Alto - RA</b>	Risco residual deve ser reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos.	Reduzir	Adotar medidas para reduzir a probabilidade ou impacto dos riscos, ou ambos.	Caso o risco não seja priorizado para implementação de medidas de tratamento, a não priorização deve ser justificada pela unidade e aprovada pela autoridade máxima.
<b>Risco Extremo - RE</b>	Risco residual deve ser objeto de avaliação estratégica e deve ter uma resposta imediata.	Evitar	Promover ações que evitem/eliminem as causas e/ou efeitos.	Caso o risco não seja priorizado para implementação de medidas de tratamento, a não priorização deve ser justificada pela unidade e aprovada pela autoridade máxima.

Fonte: (CGM, 2020)

Após a elaboração da minuta do Plano de Integridade e Boas Práticas pelas unidades, o documento deverá ser submetido à análise da Controladoria-Geral do Município para verificar a necessidade de incorporação de recomendações técnicas. Após os ajustes necessários, o plano deverá ser aprovado pelo titular da unidade e publicado no site oficial da pasta. (CGM, 2020)

De acordo com o Artigo 7º da Portaria nº 117/2020/CGM-G, as Unidades de Gestão de Integridade têm a obrigação de enviar relatórios semestrais sobre a implementação do Plano de Integridade e Boas Práticas à alta direção da Unidade e à Controladoria Geral do Município. Recomenda-se seguir a estrutura e o conteúdo estabelecidos no ANEXO V - Minuta de Relatório de Monitoramento do Plano de Ação PIBP para garantir a consistência e a padronização das

informações apresentadas no relatório. Essa prática permite uma avaliação regular do progresso na implementação das medidas de integridade e auxilia na identificação de eventuais ajustes ou melhorias necessárias ao longo do tempo. (CGM, 2020)

### **3.2.2 Metodologia de Apuração do Indicador do Programa de Integridade e Boas Práticas da Controladoria-Geral do Município de São Paulo**

A mensuração do indicador envolve a verificação da adesão dos órgãos municipais ao Programa de Integridade e Boas Práticas, bem como o acompanhamento de sua evolução e maturidade ao longo do processo de implementação (CGM. 2021).

A avaliação é baseada em cinco critérios/indicadores apresentados a seguir:

**3.2.2.1 Comprometimento Formal (C):** refere-se ao comprometimento formal da alta administração do órgão que envolve o apoio contínuo em todas as etapas de desenvolvimento do programa, desde o cumprimento das formalidades iniciais, como a assinatura do termo de compromisso, até a disponibilização dos recursos necessários para a equipe responsável elaborar o Plano de Integridade. Além disso, o critério avalia a existência de uma equipe de integridade no órgão ou entidade, incluindo a verificação de duas evidências registradas em um processo eletrônico adequado, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!): i) o registro do termo de compromisso assinado; e ii) a designação da equipe de integridade. (CGM. 2021)

A pontuação do critério 'Comprometimento Formal (C)' varia de 0 a 10, sendo realizada apenas uma avaliação, vejamos:

**Quadro 17 - Notas de avaliação: comprometimento formal**

<b>Comprometimento Formal (C)</b>	
Nota 0	A autoridade máxima que responde pela Pasta à data da medição não manifestou interesse em participar do PIBP e não há equipe de integridade formalmente designada.
Nota 3	A autoridade máxima que responde pela Pasta à data da medição manifestou interesse em participar formalmente, mas não há equipe de integridade formalmente designada.
Nota 5	A autoridade máxima que responde pela Pasta à data da medição não manifestou interesse em participar do PIBP, mas há equipe de integridade formalmente designada.
Nota 10	A autoridade máxima da Pasta à data da medição demonstrou interesse em participar e há equipe de integridade formalmente designada.

Fonte: (CGM. 2021)

**3.2.2.2- Procedimentos para Implementação (I):** possibilita acompanhar o progresso na implementação do Plano de Integridade, levando em consideração a apresentação do esboço, a versão final e a validação pelo responsável máximo da Pasta. As ações do Plano de Integridade e

Boas Práticas (PIBP) devem ser registradas no documento do Plano de Integridade, que requer validação pela autoridade máxima da Pasta para ser considerado implementado. Esse indicador permite avaliar em qual estágio de desenvolvimento o Plano de Integridade se encontra, cuja análise é realizada por meio da verificação de três evidências, que devem ser registradas em um processo eletrônico específico no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!): i) Apresentação do esboço do Plano de Integridade à Controladoria Geral do Município (CGM); ii) Versão final do Plano de Integridade anexada ao respectivo processo; e iii) Despacho de validação do Plano de Integridade pela autoridade máxima da Pasta. (CGM. 2021)

O critério "Procedimentos para Implementação (I)" recebe uma pontuação de 0 a 10, permitindo apenas uma avaliação, vejamos:

**Quadro 18 - Notas de avaliação: procedimentos para implementação**

Procedimentos para implementação (I)	
<b>Nota 0</b>	O Programa de Integridade não foi iniciado na unidade.
<b>Nota 2</b>	O Programa de Integridade encontra-se em fase de esboço, apresentado à CGM via processo SEI!.
<b>Nota 5</b>	A versão final do Programa de Integridade foi juntada no respectivo processo SEI!.
<b>Nota 10</b>	A versão final do Programa de Integridade foi validada pela autoridade máxima da Unidade em processo SEI!.

Fonte: (CGM. 2021)

**3.2.2.3 -Comunicação e Transparência (T):** a avaliação desse critério considerará a divulgação transparente do Plano de Integridade no site do órgão e a comunicação interna efetiva por meio de comunicados enviados por e-mail e memorandos circulares via SEI!, comprovando a ciência dos servidores sobre a implementação do PIBP. A pontuação deste critério está baseada em duas variáveis: i) Transparência, que envolve a comunicação ao público externo sobre a existência do Plano de Integridade e Boas Práticas; e ii) Comunicação Interna, que abrange a comunicação realizada a todos os servidores do órgão para informá-los sobre a implementação do Plano de Integridade. Vejamos: (CGM. 2021)

**Quadro 19 - Notas de avaliação: comunicação e transparência**

Comunicação e Transparência (T)	
Transparência	
<b>Nota 0</b>	O Plano de Integridade não foi publicado no site institucional da pasta após devida validação pela autoridade máxima da Unidade na seção "Ações e Programas" da aba "Acesso à Informação".
<b>Nota 5</b>	O Plano de Integridade foi publicado no site institucional da pasta após devida validação pela autoridade máxima da Unidade na seção "Ações e Programas" da aba "Acesso à Informação".

Comunicação	
<b>Nota 0</b>	Não foi atestada a realização de comunicação interna dirigida a todos os servidores do quadro da Pasta quanto ao desenvolvimento do Programa de Integridade e Boas Práticas.
<b>Nota 5</b>	Foi atestada a realização de comunicação interna dirigida a todos os servidores do quadro da Pasta quanto ao desenvolvimento do Programa de Integridade e Boas Práticas.

Fonte: (CGM. 2021)

**3.2.2.4 - Análise, Avaliação e Gestão de Riscos (A):** esse indicador leva em consideração os riscos de inconformidades sob os aspectos da análise, da avaliação e da gestão e compreende: i) a descrição da estrutura e funcionamento do órgão, incluindo suas responsabilidades e relações hierárquicas; ii) mapeamento e avaliação dos principais riscos identificados relacionados à integridade no órgão, considerando a probabilidade de ocorrência e o impacto associado a cada risco; iii) proposição de medidas de tratamento para a gestão dos riscos mediante a definição de ações e estratégias para lidar com os riscos identificados, incluindo a implementação de controles adequados, o estabelecimento de medidas preventivas e corretivas, a definição de responsabilidades e o desenvolvimento de planos de ação para mitigar os riscos. Vejamos as notas avaliativas: (CGM. 2021)

**Quadro 20 - Análise, avaliação de gestão de riscos**

Análise, Avaliação e Gestão de Riscos (A)	
Descritivo	
<b>Nota 0</b>	Inexistência de descritivo da Unidade e Estruturas de Integridade.
<b>Nota 4</b>	Existência de descritivo da Unidade e Estruturas de Integridade.
Análise e avaliação de riscos	
<b>Nota 0</b>	Inexistência de análise e avaliação de riscos.
<b>Nota 3</b>	Existência de análise e avaliação de riscos.
Medidas de tratamento	
<b>Nota 0</b>	Inexistência de proposição de medidas de tratamento para gestão de riscos.
<b>Nota 3</b>	Existência de proposição de medidas de tratamento para gestão de riscos.

Fonte: (CGM. 2021)

**3.2.2.5-Monitoramento (M):** esse indicador visa garantir que o PIBP seja acompanhado de forma sistemática e regular, possibilitando o controle e suporte necessários para sua efetiva implementação. Leva em consideração duas variáveis principais: i) a primeira é a fase de implementação em que o PIBP se encontra na unidade, considerando o progresso alcançado na execução das ações planejadas; ii) a segunda variável é o monitoramento do programa junto à Controladoria Geral do Município, que deve ser evidenciado por meio da entrega de relatórios de monitoramento semestrais, os quais devem ser encaminhados através de um processo específico

no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!). Esse critério receberá uma pontuação de 0 a 10, permitindo apenas uma avaliação, vejamos: (CGM. 2021)

**Quadro 21 - Monitoramento**

Monitoramento (M)	
<b>Nota 0</b>	Em razão do PIBP não ter sido iniciado até a data da medição, não houve monitoramento.
<b>Nota 2</b>	O Plano de Integridade encontra-se em fase de implementação e acompanhamento pela CGM.
<b>Nota 5</b>	O Plano de Integridade está implementado (versão final validada), mas a Unidade não apresentou nenhum relatório de monitoramento à CGM.
<b>Nota 7</b>	O Plano de Integridade está implementado e a Unidade apresentou ao menos um relatório de monitoramento à CGM no último ano.
<b>Nota 10</b>	O Plano de Integridade está implementado e a Unidade apresentou dois relatórios de monitoramento à CGM no último ano.

Fonte: (CGM. 2021)

O valor do indicador de cada órgão é obtido através da nota obtida em cada critério, multiplicada pelo peso correspondente, expressado na seguinte fórmula: (CGM. 2021)

$$\text{IPIBP do órgão} = (C \times 0,1) + (I \times 0,2) + (T \times 0,1) + (A \times 0,25) + (M \times 0,35)$$

O valor do indicador geral, por sua vez, é obtido através da média aritmética das notas obtidas por todos os órgãos da Administração Direta, conforme fórmula a seguir: (CGM. 2021)

$$\text{IPIBP geral} = \frac{\text{IPIBP de X órgãos}}{\text{X órgãos}}$$

#### 4. INDICADORES DE INTEGRIDADE: EIXOS ELEMENTARES

De início, é relevante destacar que o programa de integridade possui um enfoque principalmente preventivo, sendo certo que, ocorrendo desvios ou quebras de integridade, o programa deve atuar de forma integrada, utilizando seus instrumentos para identificar, responsabilizar e corrigir a falha de maneira rápida e eficaz (MATOS, 2019).

A implementação do programa de integridade na administração pública pode enfrentar alguns desafios e problemas, dos quais os mais comuns encontrados são:

- a) Resistência interna por parte dos servidores públicos às mudanças nas práticas e rotinas de trabalho, especialmente se isso envolver maior transparência e prestação de contas;
- b) Falta de comprometimento da alta administração, na medida em que, se os líderes não demonstrarem apoio e não se envolverem ativamente, os servidores podem interpretar isso como uma falta de prioridade e não aderir plenamente ao programa;
- c) Recursos limitados, sejam financeiros ou humanos que dificultam ações como treinamento, auditorias e monitoramento requerem investimentos adequados para serem realizadas de maneira eficaz;
- d) Falta de conscientização e cultura organizacional;
- e) Complexidade regulatória que pode tornar a implementação do programa de integridade mais dificultosa.

É importante abordar esses problemas e superar os desafios para garantir uma implementação eficaz do programa de integridade. Isso requer liderança comprometida, recursos adequados, conscientização e engajamento de todos os envolvidos, além de uma abordagem sistemática para enfrentar os desafios específicos da administração pública. Vale ressaltar que a implementação de um programa de integridade não implica lidar com temas desconhecidos, uma vez que seus instrumentos incluem diretrizes e procedimentos já utilizados em atividades, programas e políticas adaptadas à estrutura institucional de órgãos e entidades da administração pública. Tais práticas são reflexo do contínuo aperfeiçoamento do arcabouço institucional desde a promulgação da Constituição de 1988 (MENEZES, 2015).

Existem diferentes metodologias e abordagens para medir a maturidade de um programa de integridade na administração pública. Conforme mencionado na seção anterior, a CGM definiu um padrão de estrutura mínima que deve ser aderido pelos órgãos e entidades da

administração pública direta, autárquica e fundacional para a implementação dos programas de integridade de maneira coordenada, composto por alguns eixos e elementos de gestão de integridade. Nesse esteio, os eixos para análise mencionados a seguir advém, além da abordagem teórica, de orientações e diretrizes documentais para a estruturação, execução, monitoramento dos Programas de Integridade Públicos e do Painel Integridade Pública concebidos pela CGU e pelas recomendações da OCDE, bem como os referenciais teóricos citados.

Diante desse cenário, propomos um modelo de avaliação da maturidade com a adoção desses indicadores, ressaltando-se que a definição de indicadores de maturidade pode variar de acordo com a instituição e o contexto específico, sendo recomendável adaptar os indicadores às necessidades e características da administração pública em questão, levando em consideração as melhores práticas e diretrizes disponíveis. A proposta visa criar uma estrutura de incentivos organizacionais que orienta o comportamento dos agentes públicos para alinhá-los ao interesse público, evitando, assim, a ocorrência de atos ilícitos. Vejamos abaixo os eixos essenciais ou indicadores elementares que necessitam compor o processo avaliativo do referencial de maturidade de um programa de integridade:

#### **4.1 Suporte da alta administração**

O primeiro eixo central enfoca o comprometimento e apoio da alta administração, sendo considerado o cerne do programa de integridade (SANGOI, 2018).

O alto escalão da organização tem a responsabilidade de ser um exemplo do padrão de conduta que esperam de seus gestores e colaboradores. Isso significa que o suporte fornecido pelos líderes, que naturalmente ocupam posições de destaque influencia a maneira como os funcionários agem e se comportam. Essa influência pode ocorrer por meio de admiração, lealdade, respeito e outros fatores que levam os funcionários a imitar as atitudes e comportamentos dos líderes da organização (MAEDA, 2013).

No âmbito do setor privado, esse eixo é conhecido como *Tone From The Top* ou *Tone At The Top*, que pode ser traduzido como "o exemplo que vem de cima", sendo fundamental que o líder da organização ou entidade efetivamente apoie, envolva-se e promova o desenvolvimento do programa de integridade através de ações práticas, além de assumir a responsabilidade de disseminar sua mensagem (GRECCO FILHO, 2015).

Contudo, o exemplo que vem do topo não se limita a apenas dizer que se vai apoiar. Deve ser algo incorporado ao cotidiano de todas as pessoas da organização. Deve estar presente na

essência, especialmente nas lideranças, que são responsáveis pela tomada de decisões. Esse comprometimento precisa ser visível e prático, demonstrando que a integridade é valorizada e praticada de forma consistente em todas as instâncias da organização (SILVA; MONTEIRO 2019).

Assim, é fundamental que a liderança organizacional expresse de forma clara o seu aval e ofereça apoio incondicional, praticando diariamente os princípios do programa de integridade. Isso não apenas como um exemplo a ser seguido, mas também como um impulso real para a transformação da cultura da organização, criando um ambiente favorável à ética e à integridade. Bem por isso, nesse eixo indicador é importante que sejam avaliados os critérios de escolha da alta gestão, a aprovação de políticas pela alta gestão, as manifestações de apoio assinadas pela alta gestão e a participação da alta gestão em treinamentos de integridade.

#### **4.2 Gestão de riscos de integridade**

Esse eixo aborda a análise e gestão de riscos que englobam as atividades de identificação, avaliação e controle de eventos potenciais que possam impactar a organização, visando proporcionar uma segurança adequada para alcançar os objetivos propostos. Nesse contexto, os riscos são considerados como vulnerabilidades que podem propiciar ou facilitar a ocorrência de quebras de integridade (COSTA, 2019).

A gestão de riscos é um processo que lida com os riscos e oportunidades que podem afetar a criação, a destruição ou a preservação de valor nas organizações. Essa abordagem parte da premissa fundamental de que toda agência, seja pública ou corporativa, tem como objetivo gerar valor para suas partes interessadas (stakeholders). Considerando os efeitos da incerteza sobre o alcance dos objetivos, a gestão de riscos desempenha um papel essencial na governança e na administração dos processos organizacionais, visando aprimorar a capacidade de criar valor (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Quando implementada de maneira correta, sistemática, estruturada e oportuna, a gestão de riscos proporciona benefícios significativos que impactam diretamente os cidadãos e outras partes interessadas da organização. Isso é alcançado ao garantir o suporte adequado às decisões sobre alocação e uso adequado dos recursos públicos, melhorar a eficiência e a eficácia no processo de criação, proteção e entrega de valor público, otimizar a conformidade e o desempenho, e aprimorar os resultados fornecidos à sociedade (VIEIRA; BARRETO, 2019).

A gestão de riscos é um processo contínuo que requer mudanças institucionais, procedimentais e culturais que abrangem toda a organização. Para aprimorar o desempenho e a

conformidade dos entes públicos brasileiros é imprescindível comprometer-se com o desenvolvimento de uma cultura de gestão de riscos como uma ferramenta estratégica dentro da estrutura de governança. Para tanto, é importante incorporar a gestão de riscos às responsabilidades gerenciais, implantar um controle interno baseado em riscos e incluir essa competência nos programas de formação dos gestores (OCDE, 2011).

A gestão de riscos é um processo estratégico essencial para as agências do setor público e constitui um componente fundamental da governança. Tradicionalmente, é reconhecida como uma ferramenta de apoio ao processo de tomada de decisão da alta administração, visando aprimorar o desempenho da organização ao identificar oportunidades de ganhos e reduzir a probabilidade e/ou o impacto das perdas (IBGC, 2017).

A estrutura, os princípios e os componentes da gestão de riscos abrangem todos os níveis da organização, desde a definição da estratégia até a execução das atividades operacionais, de modo que todos os membros da organização compartilham a responsabilidade na gestão de riscos e devem receber orientação clara da estrutura de governança, enfatizando a importância de assumir tais responsabilidades com seriedade (INTOSAI, 2007, p. 34).

Sob a perspectiva da governança pública, a gestão de riscos desempenha um papel não apenas na boa governança, mas também no processo de coordenação entre diversos atores envolvidos na governança pública do Estado. A gestão de riscos proporciona uma base sólida para o processo decisório, fundamentado em evidências sobre os riscos que podem ser enfrentados por qualquer ator competente, a fim de realizar uma avaliação de riscos de alta qualidade. Bem por isso, é fundamental que existam em um programa de integridade a realização de gestão de riscos de integridade, a utilização da gestão de riscos em processos decisórios, o controle da má administração de recursos, bem como a elaboração de relatórios de execução de protocolos de riscos. Nesse contexto, a gestão de riscos e os desafios que a governança pública busca resolver estão intimamente relacionados, pois a avaliação de riscos orienta o entendimento sobre os domínios em que a intervenção pública é legítima. Essa relação estabelece uma orientação normativa para a tomada de decisões coletivas, semelhante ao que ocorre no processo decisório das agências públicas (FISHER, 2012).

### **4.3 Código de conduta**

Com base no conhecimento do mapeamento e análise de riscos, e com o total comprometimento e apoio de sua alta administração, o passo seguinte para a implementação de um

programa de integridade eficaz é o desenvolvimento de regras, controles e procedimentos. Essas medidas têm como objetivo principal reduzir ao mínimo a possibilidade de ocorrência de práticas e condutas ilícitas (MAEDA, 2013).

O código de conduta determina as ações preventivas a serem seguidas e será levado em conta ao avaliar a eficácia do programa por entidades de supervisão ou auditores. Ele aborda diversas questões, incluindo os direitos e responsabilidades dos diretores da entidade, gerentes, funcionários, prestadores de serviços terceirizados e parceiros, bem como a existência de uma comissão de ética formalmente instituída e previsão de aplicação de sanções. O código de conduta representa o pilar fundamental de qualquer programa de compliance, pois é um conjunto de normas internas que serve como guia para esclarecer dúvidas e orientar a conduta de conformidade (NEVES, 2018).

De outra parte, é essencial que o código de conduta conte com o apoio de todos os colaboradores, mas a alta administração tem o dever de cumpri-lo e dar o exemplo, iniciando um processo de persuasão de cima para baixo, permeando toda a hierarquia organizacional. O conteúdo do código deve primar pela imparcialidade, justiça, ausência de preconceitos e ambiguidades, utilizando uma linguagem adequada ao público-alvo e aplicável a todas as pessoas, sem qualquer forma de discriminação (GIOVANNI, 2014).

Além disso, o código de conduta estabelecerá os comportamentos esperados dos colaboradores e funcionários da entidade, bem como as condutas inaceitáveis dentro do ambiente organizacional. Isso visa conscientizar os colaboradores sobre as práticas a serem adotadas e as possíveis sanções aplicáveis caso não sejam observados os comportamentos estipulados (BOUNICORE, 2013).

Os códigos de conduta, políticas e procedimentos costumam abordar diversos temas de maneira frequente, incluindo valores culturais da companhia; conformidade com a legislação específica do negócio; prevenção de conflitos de interesse; relações com stakeholders, como parceiros comerciais, clientes, fornecedores e mercado; segurança da informação e proteção da propriedade intelectual; conformidade nos processos e informações. Além disso, são tratados assuntos específicos de extrema importância, tais como: proteção ambiental; saúde e segurança no trabalho; confidencialidade; respeito, honestidade e integridade; proibição de retaliação; combate a práticas ilícitas, como corrupção, lavagem de dinheiro, fraudes, concorrência desleal, trabalho

escravo, mão de obra infantil, assédio sexual, assédio moral, discriminação, entre outros (GIOVANNI, 2014).

Assim, é imprescindível que o código de conduta seja acessível e aberto ao público interno e, quando apropriado, também aos parceiros de negócios e stakeholders. Ele deve servir como fonte de consulta para orientar a ação, tomada de decisões e fundamentar os princípios éticos em todas as atividades, promovendo assim a integridade nas ações (GABARDO e CASTELLA, 2015).

Sem dúvida, o código de conduta desempenha um papel fundamental na estruturação do sistema de integridade, pois é por meio dele que os valores e princípios éticos da empresa são estabelecidos, assim como os procedimentos e políticas de controle para mitigar possíveis riscos. Ele serve como um alicerce que orienta a conduta dos colaboradores, delineando as normas que regem a ética empresarial e o cumprimento das regras. Além disso, o código proporciona diretrizes claras para prevenir e responder a situações de desvio, enfatizando o compromisso da organização com a integridade em todas as suas operações. Assim, o código de conduta é essencial para promover uma cultura corporativa ética e alinhada aos mais elevados padrões de governança e conformidade (GRECCO FILHO, 2015).

Em síntese, no processo de mitigação de riscos serão considerados o código de conduta, as políticas e os procedimentos que descrevem as responsabilidades pela conformidade e detalham os controles internos, práticas de auditoria e políticas de documentação adequadas, além de estabelecer procedimentos disciplinares. Tais medidas são fundamentais para assegurar a integridade e a conformidade com os padrões éticos e legais da organização, bem como para prevenir e responder a potenciais riscos e práticas inadequadas.

#### **4.4 Controles internos**

Os controles internos desempenham um papel fundamental no Programa de Integridade de uma organização, garantindo a efetividade e o monitoramento adequado das práticas éticas e de conformidade. Essas medidas são essenciais para prevenir e detectar potenciais riscos, irregularidades e práticas indevidas dentro da instituição. A literatura e as contribuições de diversos autores fornecem orientações valiosas para a implementação bem-sucedida desses controles e, conseqüentemente, para o fortalecimento do Programa de Integridade como um todo. Uma auditoria interna independente e bem-organizada para avaliar e melhorar a eficácia dos controles internos em uma instituição é de suma importância, sendo certo que essa auditoria deve ser

objetiva, imparcial e conduzida por profissionais capacitados, proporcionando uma avaliação crítica das práticas de conformidade da organização (ARENS; RANDAL e MARK, 2008).

A garantia do cumprimento do objeto contratual é outro aspecto essencial dos controles internos, sendo necessária a implementação de mecanismos de controle que assegurem a observância dos termos e condições dos contratos, incluindo a verificação das obrigações contratuais e a conformidade com as normas e regulamentos pertinentes. Dentro desse controle destaca-se, ainda, a necessidade de segregação de funções, na medida em que é uma prática reconhecida para evitar conflitos de interesse e reduzir o risco de fraudes e irregularidades, sendo relevante dividir as responsabilidades dentro da organização para garantir que tarefas incompatíveis sejam atribuídas a diferentes indivíduos. Isso minimiza a possibilidade de manipulação ou ocultação de informações e aumenta a transparência nas operações da instituição (KNAPP, 2014).

#### **4.5 Comunicação e treinamento**

Os treinamentos possuem grande relevância dentro de um programa de integridade, os quais podem ser realizados presencialmente e/ou através de meios eletrônicos, sendo importante aplicá-lo a todos os funcionários da organização ou a grupos selecionados, bem como para os stakeholders, dependendo do tema que será abordado (CARVALHOSA, 2015).

Dentro desse aspecto devem ser observadas as necessidades de capacitações relacionadas à ética e à integridade, a participação da instância de integridade em treinamentos, a capacitação de novos servidores e a divulgação de valores e padrões de conduta. Para que o treinamento seja eficiente, é recomendado tomar algumas providências importantes, tais como: elaborar uma lista das pessoas que serão convidadas para participar dos treinamentos, enviar convites, indicar os nomes dos apresentadores, divulgar previamente o conteúdo a ser abordado, realizar o controle de presença e gerenciar ausências, fornecer material de apoio e, se necessário, garantir o acesso à internet para apresentação de vídeos online. Cada uma dessas etapas é relevante para assegurar a realização adequada do treinamento. Além disso, é sugerida a participação de colaboradores em posições hierárquicas elevadas, como líderes, gestores ou diretores, nos treinamentos com funcionários de níveis inferiores (NEVES, 2018).

É relevante destacar que, em muitas ocasiões, os funcionários expostos a situações de risco podem não possuir a formação específica necessária para interpretar corretamente as normas existentes, mesmo que tenham acesso às políticas da empresa. Nesse contexto, os treinamentos são

fundamentais para garantir que não existam lacunas no entendimento das normas legais aplicáveis ou das políticas internas, reduzindo ao máximo quaisquer possíveis riscos. Além disso, os treinamentos oferecem a oportunidade de esclarecer pontos que talvez não tenham sido abordados adequadamente ou compreendidos corretamente pelo grupo, tornando-se um momento propício para mapear e analisar os riscos (MAEDA, 2013).

Portanto, o investimento em treinamentos apropriados e uma boa comunicação constituem meios eficazes para capacitar os colaboradores e fornecer-lhes as ferramentas para tomarem decisões éticas e agirem em consonância com os valores da instituição de maneira que seja possível mitigar riscos, evitar violações de normas e regulamentos, e construir uma reputação institucional sólida e confiável.

#### **4.6 Canais de denúncia**

O sistema de denúncias opera como um mecanismo por meio do qual são recebidas informações sobre possíveis violações da lei, do código de ética e das diretrizes da instituição. Tais relatos serão minuciosamente avaliados e, quando necessário, submetidos a uma investigação apropriada. Dentro dessa perspectiva, é de extrema importância que a empresa estabeleça um canal de denúncias que possibilite tanto aos colaboradores internos quanto a pessoas externas à organização reportar quaisquer transgressões que tenham conhecimento. A instituição desse canal implica na obrigação dos funcionários de notificar eventuais infrações ou atividades suspeitas (BOCK, 2013).

O comportamento do denunciante interno, também conhecido como informante, desempenha um papel fundamental, uma vez que facilita a descoberta de informações que, de outra maneira, poderiam passar despercebidas. Isso não apenas viabiliza a obtenção de provas substanciais, mas também contribui para a atualização dos treinamentos. Algumas empresas estão optando por terceirizar a administração do canal de denúncias para entidades externas e independentes. Essa abordagem visa aprimorar a confidencialidade e garantir a proteção contra represálias para os denunciadores bem-intencionados, incentivando, desse modo, a denúncia interna. Em outras palavras, nenhum colaborador será alvo de represália, medidas disciplinares ou discriminação por relatar, de maneira honesta, violações ou suspeitas de violações da legislação, do código de ética ou das políticas internas da empresa, ou mesmo por recusar-se a se envolver em práticas corruptas, mesmo que essa recusa possa resultar na perda de oportunidades de negócios para a empresa (RAGUÉS I VALLÈS, 2006).

Esse sistema de denúncias é crucial para a efetividade global do programa de integridade, visto que desempenha um papel central na investigação e redução de comportamentos ilícitos que possam existir na estrutura organizacional. Além de possibilitar a identificação de irregularidades internas, o canal de denúncias tem como objetivo desestimular desvios de conduta. Portanto, é fundamental que o acesso ao canal esteja disponível tanto para membros internos da organização quanto para terceiros e partes interessadas (SILVEIRA, 2015).

Diversas abordagens podem ser adotadas para o funcionamento do canal de denúncias. Contudo, para que seja eficaz, ele deve ser amplamente divulgado por meio de diversos canais de comunicação, como internet, intranet, e-mails, código de ética, comunicados específicos e, inclusive, durante os treinamentos de conformidade (ASSI, 2018).

Apesar da falta de regulamentação geral sobre o tema no Brasil, é recomendável permitir denúncias anônimas, já que a discriminação do denunciante e o receio de retaliação podem levar à opção pelo anonimato. Mesmo que sejam promovidos valores de não discriminação e não retaliação, é importante instituir salvaguardas formais para os denunciantes bem-intencionados, como a aceitação de denúncias anônimas, a proibição de retaliação e diretrizes claras de confidencialidade, a fim de proteger aqueles que, embora revelem sua identidade à empresa, optam por não se identificar publicamente. De outra parte, é essencial que a investigação siga um cronograma razoável, permitindo o desenvolvimento e fornecendo ao denunciante retornos tanto no início quanto na conclusão do procedimento. Isso não apenas promove transparência, mas também demonstra comprometimento com a integridade do processo. Dessa maneira, parceiros fornecedores e demais *stakeholders* terão uma percepção adequada de que as investigações estão sendo conduzidas de maneira séria e eficaz, reforçando o compromisso com os valores éticos da organização (NEVES, 2018).

Resumidamente, ao receber uma denúncia, as organizações devem contar com um processo de investigação que seja eficaz, confiável e apropriado, além de aderir a princípios essenciais como a legislação nacional e jurisprudência, a fim de examinar a alegação, documentar e fundamentar a resposta, incorporando medidas disciplinares ou corretivas conforme necessário.

#### **4.7 Investigações internas**

A investigação representa um processo extremamente desafiador e seu sucesso depende fortemente do envolvimento de indivíduos experientes e especializados, que possuam um profundo conhecimento da instituição, de seus procedimentos e dos riscos inerentes. No caso em que os

investigadores não possuam tais qualificações, é crucial que haja a disponibilidade de especialistas internos e/ou departamentos, ou mesmo terceiros especializados, para contribuírem com o processo investigativo (BACIGALUPO, 2011).

Um princípio fundamental das investigações é a preservação da integridade do processo em todas as etapas. Isso abrange não apenas a confidencialidade das informações obtidas durante a investigação, mas também a proteção das pessoas envolvidas ou potencialmente envolvidas. Dessa forma, o compartilhamento das informações relacionadas à investigação deve ser feito de forma seletiva e apenas em circunstâncias específicas, direcionado aos funcionários que necessitam dessas informações em suas atividades regulares, com o intuito de evitar possíveis impactos negativos nas operações da empresa. Em geral, somente a alta gerência é informada no início de uma investigação dentro de sua respectiva área de atuação. No entanto, caso surja algum risco iminente para os negócios, funcionários ou reputação da empresa durante o curso da investigação, a gerência será prontamente notificada sobre esses riscos. Nos casos em que não há ameaças iminentes identificadas, não é necessário informar a gerência até que o relatório final esteja disponível e a implementação das medidas apropriadas seja necessária. Adotar esse princípio contribui para garantir altos níveis de segurança para todos os funcionários envolvidos em diferentes níveis de uma investigação (UNODC, 2013).

Dentro deste contexto, a elaboração de um planejamento sólido desempenha um papel de extrema relevância para garantir o êxito de uma investigação. Nesse diapasão, Bruno Maeda menciona que “(...) um dos fatores centrais para credibilidade de qualquer investigação é a imediata preservação de possíveis fontes de evidências e documentos, inclusive eletrônicos, o que ressalta a importância de ação ágil por parte da empresa em caso de suspeitas de irregularidades. Para que a empresa esteja preparada para responder rapidamente e preservar evidências, pode ser recomendável desenvolver procedimentos pré-aprovados e preestabelecidos de resposta a comunicações de irregularidades, incluindo protocolos gerais a serem seguidos em investigações internas.” (MAEDA, 2013, p. 199-200).

Ademais, para assegurar a eficácia das investigações internas, é recomendável que seja estabelecido um processo com total autonomia em relação à alta administração, aos líderes e a outras áreas da organização, permitindo-lhe agir de maneira independente dentro de suas responsabilidades e prevenindo qualquer forma de conflito de interesses. Nesse sentido, a

autonomia apropriada frequentemente abrange a capacidade de se comunicar diretamente com a alta administração (CARVALHOSA, 2015).

Diante do exposto, a função de conformidade baseia-se em quatro elementos fundamentais: a) um status formal; b) a designação de um responsável pelo gerenciamento dos riscos de conformidade; c) a ausência de conflitos de interesse; e d) o acesso a informações e indivíduos no cumprimento de suas atribuições.

#### **4.8 Due diligence**

Realizar diligências antes de estabelecer relações com terceiros é uma prática inerente aos programas de integridade. A chamada *due diligence* ou diligência prévia, envolve essencialmente a minuciosa análise das cláusulas contratuais de cada acordo jurídico estabelecido, bem como a investigação da origem da transação. Isso é realizado por meio da identificação dos potenciais riscos, avaliação do valor da operação e, sobretudo, consideração das eventuais implicações jurídicas e econômicas resultantes das condições do negócio. Diversos tipos de *due diligence* estão disponíveis, mas em sua maioria o procedimento abarca a avaliação de conformidade relacionada a dados financeiros, legais, tributários e operacionais da empresa alvo. Isso engloba, além das verificações convencionais em áreas de risco vinculadas à corrupção, as verificações mais minuciosas em áreas específicas de risco relacionadas às demonstrações financeiras, contratos, registros de propriedade intelectual, organização estrutural, histórico de litígios e outros documentos pertinentes (CARVALHOSA, 2015).

O alcance e a abrangência da *due diligence* podem ser estabelecidos com base na avaliação global de risco como por exemplo, um potencial fornecedor de setor com alto índice de risco pode ser submetido a uma auditoria mais aprofundada antes de se iniciar qualquer relacionamento. Com base na análise inicial de *due diligence* e na avaliação do nível de exposição ao risco, as empresas parceiras devem estabelecer medidas de mitigação pertinentes a fim de reduzir os possíveis efeitos adversos. Tais ações podem incluir um compromisso formal e documentado por parte do parceiro de negócios por meio do código de conduta da empresa, participação em programas de treinamento ou fornecimento de informações sobre o programa de conformidade do parceiro de negócios. No entanto, nos cenários em que a obtenção de informações suficientes não é viável, é aconselhável evitar a colaboração com tal parceiro e, assim, buscar alternativas mais adequadas (UNODC, 2013).

Contudo, embora os formulários de *due diligence* sejam uma ferramenta valiosa, eles podem não ser suficientes por si só para identificar integralmente o risco de integridade nas relações com terceiros. Diante da possibilidade de fornecedores fornecerem informações falsas durante o preenchimento desses formulários, o processo de avaliação de risco pode ser fortalecido com um minucioso mapeamento da cadeia de suprimentos e das operações, além da realização de visitas e auditorias independentes ao possível fornecedor. Essas abordagens adicionais podem aprimorar significativamente a avaliação do nível de risco e a formulação de medidas de monitoramento correspondentes (ESOIMEME, 2020).

Por último, a partir da análise documental, registros societários, demonstrações financeiras e contábeis, validade de licenças e autorizações, processos e procedimentos documentados, pesquisa em bases de dados públicos e na internet, dentre outros procedimentos, a organização estará equipada com as informações necessárias para prosseguir com o processo de contratação de terceiros ou demais negociações. Assim, com base nas informações coletadas e comunicadas à alta administração, a organização estará plenamente informada sobre todos os potenciais riscos e poderá deliberar a respeito da opção que considerar mais adequada.

#### **4.9 Monitoramento e auditoria**

O monitoramento contínuo é essencial para que a organização ou instituição possa acompanhar de perto as dinâmicas do setor quanto as orientações regulatórias, permitindo adaptações necessárias. Isso possibilita que a organização identifique claramente possíveis falhas nos controles da atividade e, de forma proativa, corrija quaisquer ações que possam representar riscos, seja no âmbito de sanções legais, perdas financeiras ou danos à reputação. A instituição se resguarda, assim, de violações e não conformidades que possam surgir em relação a leis, normas, códigos de conduta, regulamentos internos e externos, práticas estabelecidas e princípios éticos.

No âmbito da auditoria interna, temos um conjunto de procedimentos técnicos que visa analisar a integridade, adequação e eficácia dos controles internos, bem como das informações físicas, contábeis, financeiras e operacionais de uma organização (THE IIA, 2018).

Essa atividade de auditoria interna pode ser conduzida por funcionários internos da própria organização ou ser terceirizada, sendo fundamental que o auditor interno atue com completa independência profissional, mantendo-se em total conformidade com as normas de auditoria. Sua relação com a alta administração deve ser estritamente funcional, sem interferências de natureza técnica. Conservando essa independência, a auditoria interna é capaz de realizar avaliações

imparciais e objetivas, fornecendo à administração análises críticas fundamentadas sobre os processos de governança, gestão de riscos e controle interno (THE IIA, 2018).

Nesse contexto fala-se em instância responsável, definida como uma unidade, grupo, pessoa ou comitê para a gestão de ações e medidas de integridade a serem implementadas. No entanto não basta apenas existir a instância responsável; ela necessita ser dotada de autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, financeiros e humanos necessários para desenvolver suas atribuições (SANGOI, 2018).

Desse modo, sempre que possível, a instância responsável deve ter acesso garantido ao mais alto nível hierárquico da organização e, através das conclusões de suas análises, a auditoria interna propõe mudanças visando aprimorar os procedimentos e monitora o progresso interno dessas melhorias. O quadro abaixo apresenta a síntese dos elementos que devem compor cada eixo de um programa de integridade:

**Quadro 22 - Programa de Integridade**

<b>Índice de Integridade</b>
<b>Eixos Elementares</b>
1. Suporte da alta administração
1.1 critérios de escolha da alta gestão;
1.2 aprovação de políticas pela alta gestão;
1.3 manifestações de apoio assinadas pela alta gestão;
1.4 participação da alta gestão em treinamentos de integridade.
2. Gestão de riscos de integridade
2.1. Realização de gestão de riscos de integridade;
2.2. Utilização da gestão de riscos em processos decisórios;
2.3. Controle de má administração de recursos;
2.4. Relatórios de execução de protocolos de riscos.
3. Código de conduta
3.1. Comissão de Ética formalmente instituída;
3.2. Código de Ética e Conduta próprios;
3.3. Previsão de aplicação de sanções;
3.4. Ações de divulgação do Código de Conduta e Ética.
4. Controles internos
4.1. Auditoria interna estruturada;
4.2. Cumprimento do objeto contratual;
4.3. Segregação de funções;

4.4. Revisão de controles internos.
5. Comunicação e treinamento
5.1. Capacitações relacionadas à ética e à integridade;
5.2. Participação da instância de integridade em treinamentos;
5.3. Capacitação a novos servidores;
5.4. Divulgação de valores e padrões de conduta.
6. Canais de denúncia
6.1. Disponibilização de canais de denúncia;
6.2. Tratamento adequado a qualquer manifestação;
6.3. Indicação expressa de garantias de proteção à identidade;
6.4. Divulgação dos canais de denúncia.
7. Investigações internas
7.1. Corregedoria instituída;
7.2. Agentes corretores devidamente capacitados;
7.3. Participação em eventos de integridade;
7.4. Relatórios de execução de investigações internas.
8. “Due diligence”
8.1. Cláusula contratual anticorrupção;
8.2. Terceiros declaram ciência de normas e padrões éticos;
8.3. Verificação de programas de integridade em terceiros;
8.4. Regras e procedimentos nas interações público-privadas.
9. Monitoramento e auditoria
9.1. Instância de integridade formalmente instituída;
9.2. Servidores dedicados exclusivamente;
9.3. Acesso ao nível hierárquico mais elevado;
9.4. Relatórios de ações de monitoramento.

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 5. MODELO DE AVALIAÇÃO DE MATURIDADE

Com base nos eixos elementares mencionados no item anterior, a partir daqueles indicadores, é possível promover uma avaliação da eficácia de forma contínua, por meio de monitoramento, avaliações periódicas e ajustes necessários para melhorar a efetividade das ações de integridade. A maturidade é como uma extensão na qual o processo é claramente definido, gerenciado, mensurado, controlado e eficiente. O conceito fundamental por trás da maturidade pode ser compreendido pela maneira sistemática como organizações maduras executam tarefas, em contraste com a abordagem das organizações menos maduras, que dependem dos esforços heroicos de indivíduos que criam abordagens de forma mais ou menos espontânea.

A medição da maturidade de um programa público envolve avaliar o nível de desenvolvimento e eficácia desse programa em relação aos seus objetivos e metas. Existem várias abordagens e estruturas que podem ser utilizadas para medir a maturidade de um programa público. Existem modelos específicos de avaliação de maturidade, como o Modelo de Maturidade de Gerenciamento (CMMI) ou Melhoria de Processo do Software (MPS), que podem ser adaptados para programas públicos (MELLO, 2011).

Esses modelos podem auxiliar as organizações a aprimorarem de maneira sistemática sua capacidade de cumprir compromissos e desenvolver suas atividades de maneira eficaz e eficiente. Os Modelos de Maturidade de Processos oferecem orientações que ajudam as organizações a estabelecerem seus planos de aprimoramento da qualidade e produtividade, refletindo sua habilidade técnica, capacidade gerencial e competência no desenvolvimento de programas e projetos (PAULK, 2018).

Em uma perspectiva pragmática, os diversos modelos exibem variações em relação aos seus níveis de maturidade, sendo que para o presente estudo, adotaremos os parâmetros e diretrizes do modelo CMMI, que é reconhecido internacionalmente e se tornou uma referência no mercado, encaixando-se ao modelo de maturidade que ora se pretende adotar.

### 5.1 O Modelo de Maturidade de Capacidade e Maturidade Integrada – CMMI

O Modelo de Maturidade de Capacidade e Maturidade Integrada (Capability Maturity Model Integration - CMMI) é um conjunto de práticas recomendadas e diretrizes para o desenvolvimento e aprimoramento de processos organizacionais. Ele foi desenvolvido pelo *Software Engineering Institute* (SEI) na Universidade Carnegie Mellon (Pittsburgh) e é usado em

diversas áreas, não se limitando apenas ao desenvolvimento de *software*. O CMMI ajuda as organizações a melhorar a qualidade, a eficiência e a capacidade de entrega de produtos e serviços. O CMMI oferece uma abordagem gradual para melhorar os processos organizacionais, onde as organizações podem avaliar seu nível atual de maturidade e trabalhar para melhorar gradualmente, com o objetivo de atingir níveis mais altos de maturidade, o que geralmente resulta em processos mais previsíveis, consistentes e eficazes (OLIVEIRA, 2008).

A estrutura do CMMI é baseada em cinco níveis de maturidade, cada um representando um estágio de desenvolvimento de processos organizacionais. São eles:

**Nível 1 - Inicial:** Neste estágio, os processos são informais, desorganizados e geralmente dependem da habilidade e da experiência das pessoas. Não há um processo de gerenciamento de projetos eficaz (SEI, 2006).

**Nível 2 - Gerenciado:** Neste nível, os processos são planejados e executados de forma mais consistente. Existem diretrizes e procedimentos documentados para gerenciar projetos, mas a melhoria contínua pode ser limitada (SEI, 2006).

**Nível 3 - Definido:** Aqui, os processos são bem definidos e documentados, permitindo a repetição consistente do sucesso. A organização está focada na padronização e melhoria contínua dos processos (SEI, 2006).

**Nível 4 - Gerenciado Quantitativamente:** Neste nível, os processos são controlados usando métricas quantitativas. A organização coleta dados para monitorar e gerenciar o desempenho dos processos (SEI, 2006).

**Nível 5 - Em Otimização:** No nível mais alto, os processos estão otimizados e constantemente melhorados para alcançar a eficiência máxima. A organização busca inovação e excelência contínua (SEI, 2006).

Segue a representação desses níveis:

Figura 2



Fonte: (FRANCISCANI e PESTILI, 2012)

Assim, passamos à análise e avaliação da maturidade do modelo de programa de integridade adotado pela Controladoria Geral do Município de São Paulo, sendo importante reforçar que esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa por meio de um estudo de caso múltiplo, com uma natureza descritiva e classificatória. Essa abordagem baseia-se em estudos em profundidade, permitindo a análise de uma série instrumental de estudos de caso. Dessa forma, busca-se obter resultados generalizáveis e aproximar-se da lógica dos desenhos transversais. As fontes de dados para a pesquisa e avaliação foram obtidas por meio de análise documental em manuais, guias, planos, políticas de governança e gestão de riscos, planos de integridade de diversos órgãos municipais, códigos de ética e conduta, portarias de nomeação e resoluções que disciplinem a matéria.

Inicialmente, com vistas a avaliar cada eixo elementar do programa de integridade, utilizamos a escala de aderência aos quesitos variando de 0 a 2, sendo que 0 representa "não atende", 1 representa "atende parcialmente" e 2 representa "atende". Foi adotada uma medida parcial de atendimento aos quesitos, levando em conta situações em que a prática está estabelecida nos regulamentos, mas não há evidência de implementação completa, ou em que há evidência de implementação parcial (BARRETO; VIEIRA, 2021).

O Quadro a seguir apresenta a aderência no âmbito da CGM aos índices de integridade, tendo sido utilizados na análise os valores da escala de aderência supracitados, em que o valor máximo a ser atingindo em cada componente por cada elemento seria “2” e o valor mínimo “0”:

**Quadro 23 – Avaliação do PIBP da CGM**

Programa de Integridade da CGM				
Indicadores (eixos elementares)	Valor esperado	Valor obtido	% esperada	% obtida
1. Suporte da alta administração	8	6	100%	75%
1.1 critérios de escolha da alta gestão;	2	2		
1.2 aprovação de políticas pela alta gestão;	2	2		
1.3 manifestações de apoio assinadas pela alta gestão;	2	1		
1.4 participação da alta gestão em treinamentos de integridade.	2	1		
2. Gestão de riscos de integridade	8	5	100%	62,5%
2.1. Realização de gestão de riscos de integridade;	2	2		
2.2. Utilização da gestão de riscos em processos decisórios;	2	1		
2.3. Utilização da gestão de riscos em licitações e contratos;	2	0		
2.4. Relatórios de execução de protocolos de riscos.	2	2		
3. Código de conduta	8	6	100%	75%
3.1. Comissão de Ética formalmente instituída;	2	2		
3.2. Código de Ética e Conduta próprios;	2	1		
3.3. Previsão de aplicação de sanções;	2	2		
3.4. Ações de divulgação do Código de Conduta e Ética.	2	1		
4. Controles internos	8	6	100%	75%
4.1. Auditoria interna estruturada;	2	2		
4.2. Cumprimento do objeto contratual;	2	1		
4.3. Segregação de funções;	2	1		
4.4. Revisão de controles internos.	2	2		
5. Comunicação e treinamento	8	6	100%	75%
5.1. Capacitações relacionadas à ética e à integridade;	2	2		

5.2. Participação da instância de integridade em treinamentos;	2	2		
5.3. Capacitação a novos servidores;	2	1		
5.4. Divulgação de valores e padrões de conduta.	2	1		
6. Canais de denúncia	8	6	100%	75%
6.1. Disponibilização de canais de denúncia;	2	2		
6.2. Tratamento adequado a qualquer manifestação;	2	1		
6.3. Indicação expressa de garantias de proteção à identidade;	2	1		
6.4. Divulgação dos canais de denúncia.	2	2		
7. Investigações internas	8	6	100%	75%
7.1. Corregedoria instituída;	2	2		
7.2. Agentes corregedores devidamente capacitados;	2	1		
7.3. Participação em eventos de integridade;	2	2		
7.4. Relatórios de execução de investigações internas.	2	1		
8. "Due diligence"	8	0	100%	0%
8.1. Cláusula contratual anticorrupção;	2	0		
8.2. Terceiros declaram ciência de normas e padrões éticos;	2	0		
8.3. Verificação de programas de integridade em terceiros;	2	0		
8.4. Regras e procedimentos nas interações público-privadas.	2	0		
9. Monitoramento e auditoria	8	8	100%	100%
9.1. Instância de integridade formalmente instituída;	2	2		
9.2. Servidores dedicados exclusivamente;	2	2		
9.3. Acesso ao nível hierárquico mais elevado;	2	2		
9.4. Relatórios de ações de monitoramento.	2	2		

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações disponibilizadas por CGM/COPI.

Pontuação Máxima Esperada: 72 (=100%)

Pontuação Máxima Obtida: 48 (= 67%)

## **5.2 Resultado e percepções sobre a maturidade do programa de integridade e boas práticas da Administração Direta do Município de São Paulo**

Considerando a avaliação dos eixos de integridade constantes no tópico anterior, bem como o modelo de maturidade sugerido, é possível enquadrar o PIBP da Prefeitura de São Paulo no nível 3, onde já existe um programa implementado cujos processos são bem definidos e documentados, permitindo a repetição consistente do sucesso. No entanto, faz-se necessário implementar alguns eixos elementares e estabelecer um procedimento de métrica que monitore e avalie os resultados, de forma quantitativa e qualitativa, bem como promover uma avaliação do impacto da política como nos órgãos públicos municipais.

Os resultados da pesquisa revelam alguns desafios no processo de implementação do programa de integridade na administração pública do Município de São Paulo. Nessa perspectiva, é importante destacar que alguns dos desafios que a CGM e os órgãos públicos municipais enfrentam atualmente têm suas raízes em questões que remontam à sua criação, como a diversidade de culturas organizacionais entre seus funcionários, bem como em questões que estão além do controle da alta administração do órgão, tal como a necessidade de reestruturar o quadro de pessoal, notadamente para viabilizar a existência de servidores que se dediquem, se não exclusiva, mas preferencialmente à questão da integridade no âmbito de cada órgão, como se fosse uma “braço” da Controladoria atuando diretamente nos órgãos municipais.

A análise documental revelou que a implementação dos componentes da política de governança na CGM pareceu focar principalmente em aspectos mais formais. Isso ficou mais evidente quando agentes encarregados da execução dos planos de integridade nos órgãos municipais expressaram, em reuniões de acompanhamento, um certo distanciamento e, em parte, uma visão descredida em relação aos componentes implementados ou em fase de implementação, deixando transparecer que não conseguiam enxergar qualquer utilidade prática neles. Outros, por sua vez, demonstravam expectativas otimistas em relação a esses instrumentos. A sensação de desinteresse de alguns pode ter surgido devido à falta de um ambiente colaborativo entre os participantes do processo, especialmente entre aqueles que estavam diretamente envolvidos na elaboração dos instrumentos no órgão central e os demais, bem como a escassez de pessoal qualificado para tratar do assunto.

Na mesma toada, aos planos de integridade aprovados pelos órgãos municipais são caracterizados por uma ênfase significativa na prescrição de padrões, com esforços

predominantemente direcionados para a formalização do PIBP, sendo notável que a implementação dessa política nos órgãos, em grande parte, refletiu uma abordagem predominantemente de cima para baixo (*top-down*). Nesse contexto, seria importante reformular a abordagem. Conforme Lima e D'Ascenzi (2013), na abordagem *bottom-up*, os problemas de implementação são interpretados como originados dos conflitos de interesses entre os atores envolvidos. Portanto, "[...] a resolução dos problemas de implementação envolve a criação de instituições ou mecanismos que estabeleçam um ambiente de cooperação entre os participantes" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 112). Isso implica em algo mais complexo do que simplesmente convocar servidores ocasionalmente para participar de workshops ou palestras sobre tópicos específicos, sem fornecer um feedback dos resultados ou dar continuidade aos trabalhos, como frequentemente aconteceu nos órgãos avaliados. Percebe-se que a atual composição do quadro responsável pela implementação e acompanhamento é deficitário e consistente em membros ligados à alta direção do órgão, sendo importante viabilizar a oportunidade de identificar, desenvolver e aproveitar as interações entre diversos atores estratégicos que poderiam estar envolvidos nas discussões, mormente os servidores de nível de rua.

Por meio dessa pesquisa, ficou claro que a coleção de componentes materializados por manuais e guias sobre programa de integridade no setor público enfrentou e ainda enfrenta certas dificuldades na disseminação completa de suas práticas. Bem por isso, há alguns critérios que medem o programa de integridade que poderiam fazer sentido na época da formulação e na fase de implementação da política, mas, no estágio em que se encontra, não tem mais sentido de existir senão sob o aspecto meramente formal. Cite-se por exemplo, a mensuração do indicador que envolve a verificação da adesão dos órgãos municipais ao Programa de Integridade e Boas Práticas, que avalia e atribui nota para duas evidências registradas em um processo eletrônico SEI!, quais sejam: o registro do termo de compromisso assinado e a designação da equipe de integridade. A pontuação desse critério denominado de 'Comprometimento Formal (C)' varia de 0 a 10, sendo realizada apenas uma avaliação. Ora, considerando que quase a totalidade dos órgãos da Administração Direta Municipal já fez a adesão, torna-se incoerente manter uma pontuação na medição do índice de integridade sobre a existência do registro do termo de compromisso que já foi assinado. Para tanto, sugere-se que, uma vez que o órgão tenha aderido ao programa de integridade, seja inviabilizado o retrocesso e seja exigido, como requisito de posse para o cargo de

gestores (secretários, adjuntos, chefes de gabinete etc.) a assinatura do referido termo de compromisso.

Outro exemplo de indicador que compõe o atual índice de integridade da Prefeitura de São Paulo, mas que, não há fundamento que justifique sua manutenção refere-se à medição de proporção de pregões eletrônicos em relação ao total de pregões, uma vez que há normativo municipal que determina a obrigatoriedade da forma eletrônica para os pregões, restando despendida essa medição. Nesse mesmo sentido encontra-se o indicador que mede a proporção de contratos emergenciais (contratações diretas) em relação ao total de contratos, na medida em que essa avaliação pode mostrar-se enviesada se considerarmos que há secretarias que, necessariamente, apresentarão alto volume de contratações diretas em razão do tipo de política que desenvolve, como é o caso da Secretaria de Cultura, por exemplo, onde a contratação de artistas para eventos é feita de forma direta. Não há, portanto, um resultado prático isolado para essas medições, sendo certo que esses dois indicadores supracitados poderiam compor, enquanto critérios, a avaliação de gestão de riscos em licitações, ao invés de se constituírem como indicadores autônomos.

Percebeu-se, ainda, certa insuficiência no que diz respeito aos treinamentos dos servidores. Embora a alta administração e o pessoal técnico de apoio da CGM tenham demonstrado esforços nesse sentido, os funcionários de alguns órgãos monitorados, especialmente aqueles encarregados da implementação das políticas nas subprefeituras, demonstraram desconhecimento acerca dos eixos fundamentais da política avaliada, notadamente acerca do processo de gestão dos riscos de integridade. Faz-se necessário instituir novos incentivos para que haja maior engajamento dos servidores nesses cursos. Isso faz parte do compromisso que a alta gestão do órgão deve desempenhar, buscando meios de incentivar a participação dos servidores nesses cursos e treinamentos. A implementação dos mecanismos de *compliance* e suas práticas correspondentes podem se tornar consideravelmente frágeis na ausência do desenvolvimento das capacidades técnicas e administrativas dos indivíduos que atuam na organização.

De outra parte, os resultados da análise dos dados empíricos revelaram uma implementação deficiente da prática de *due diligence* na administração pública municipal. As informações resultantes do processo de *due diligence* devem ser estruturadas de maneira a apoiar os gestores na tomada de decisões relacionadas à contratação e à gestão dos contratos celebrados. Esse desafio está relacionado a uma diretriz essencial para qualquer programa de integridade: a

verificação prévia, por meio da qual requer que todas as unidades adotem procedimentos de dupla verificação para garantir a efetividade da integridade, especialmente naquelas unidades envolvidas em atividades complexas com uma ampla rede de fornecedores, prestadores de serviços e agentes intermediários, onde o risco de envolvimento em práticas ilegais ou antiéticas é maior.

Nesse diapasão não foi encontrado nenhum plano que inclui cláusulas anticorrupção em seus contratos ou solicita aos terceiros contratados que declarem ciência do Código de Ética ou Conduta do ente contratante. Contribuindo para esse resultado, observa-se a ausência de uma regulamentação específica que estabeleça diretrizes claras para os programas de integridade pública em relação aos parâmetros de contratação. A inclusão de regulamentos para a celebração e execução de acordos com terceiros, bem como a presença de mecanismos para a interrupção de práticas irregulares ou violações identificadas, são componentes fundamentais de um programa de integridade (VERÍSSIMO, 2017).

De outra parte, a ausência de avaliação regular dos riscos de conformidade no que tange às licitações e contratos, dificulta a adoção de medidas apropriadas para aprimorar o planejamento e a implementação da gestão de integridade e revela uma fragilidade na capacidade gerencial, o que compromete diretamente a eficácia das medidas anticorrupção. É bom lembrar que, no contexto das contratações públicas, a presença de programas de integridade é crucial para garantir que o processo seja conduzido de maneira justa, livre de corrupção e em benefício do interesse público. Bem por isso, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que traça normas gerais sobre licitação, trouxe consigo uma série de inovações e mudanças significativas com o objetivo de modernizar e aprimorar o processo licitatório no Brasil. Entre as diversas alterações e adições, um tema que merece destaque é a inclusão e a regulamentação dos Programas de Integridade no âmbito das contratações públicas. Essa abordagem representa um passo importante na luta contra a corrupção e na promoção de uma administração pública mais transparente e ética.

Referida lei estabelece diversas disposições que fortalecem essa relação, promovendo maior integridade e responsabilidade nas aquisições governamentais. Alguns dos pontos mais relevantes incluem: i) a obrigatoriedade de implementação de programas de integridade por parte das empresas que desejam participar de licitações públicas, criando um ambiente de negócios mais ético e transparente; ii) benefícios para empresas éticas que comprovem a existência e eficácia de seus programas de integridade podendo receber tratamento preferencial, o que inclui a possibilidade de redução de prazos e critérios menos rigorosos em processos licitatórios; iii)

sanções mais severas para empresas que praticarem atos de corrupção durante contratações públicas; iv) compartilhamento de informações entre órgãos públicos e instituições privadas para avaliar a eficácia dos programas de integridade, reforçando o controle e a fiscalização das contratações públicas.

O processo de implementação e monitoramento da política de governança pública em uma organização não se limita apenas a estabelecer controles internos, gerenciar riscos, promover integridade, criar indicadores, desenvolver regulamentações e diretrizes internas. Merecendo, igualmente, contemplar a possibilidade de avançar por meio de um processo gradual e focado na capacitação do setor público, na criação de mecanismos de coordenação política, no aprimoramento da responsabilização (*accountability*), na promoção da transparência e na facilitação de canais para a participação social (FILGUEIRAS, 2019).

Nesse contexto, em vez de ser apenas uma lista de melhores práticas recomendadas pelos órgãos de controle, a governança pública deve ser vista também como um elemento desafiador para a democracia, com o objetivo de fortalecer a participação dos atores sociais no processo de tomada de decisões e na formulação de políticas públicas (RONCONI, 2011).

Isto posto, ao examinarmos os elementos coletados nesta pesquisa, é importante destacar que concluir que os instrumentos implementados na CGM não são eficazes ou que beneficiam exclusivamente os órgãos de planejamento ou de controle seria uma conclusão precipitada e possivelmente incorreta. Os instrumentos nunca operam isoladamente, e é um equívoco interpretar as dinâmicas de ajustes e resistências como indicativos de ineficácia dos instrumentos, na medida em que elas estão intrinsecamente relacionadas aos modos pelos quais são contextualmente adotados. Esses modos podem revelar não apenas o desenvolvimento de novas habilidades, mas também ajustes para atender a interesses específicos e relações de poder entre os atores envolvidos, incluindo a mobilização de resistências para mitigar o impacto do instrumento ou contorná-lo (LASCOUMES; SIMARD, 2011).

Por fim, apesar das desafiantes dificuldades operacionais encontradas pela CGM, é fundamental ressaltar que o corpo técnico do órgão demonstra resiliência e empenho em iniciativas notáveis e inovadoras no cumprimento de suas atividades centrais com vistas ao aprimoramento da política de integridade implementada nos órgãos da Administração Direta do Município de São Paulo.

## CONCLUSÃO

A diversidade que caracteriza o setor público brasileiro, juntamente com a variedade de modelos de governança que podem ser desenvolvidos, cada um com suas próprias características e responsabilidades específicas serviram de base para a presente pesquisa. Contudo, as estruturas organizacionais, os modelos de gestão e as melhores práticas adotadas pelos diversos entes e organizações não podem ser copiados de maneira genérica de um ente para outro, na medida em que podem conduzir as organizações a se tornarem meramente replicadoras de ações que podem não ser as mais adequadas às suas circunstâncias ou requisitos particulares.

Bem por isso, nesta pesquisa buscou-se, a partir de uma análise empírica, avaliar as dificuldades na implementação dos programas de integridade nos órgãos da Administração Direta do Município de São Paulo, supervisionados pela Controladoria-Geral e, com fulcro nos referenciais teóricos e práticos consultados, sugerir um modelo de maturidade que abranja suas diretrizes e eixos fundamentais próprios que garantam que referidos órgãos não se desviem dos princípios e objetivos e consigam realizar ações práticas e eficazes para combater a corrupção e promover a ética, de forma que este esforço seja alinhado de maneira consistente com a melhoria da sua capacidade de atender às necessidades da sociedade.

Diante do exposto, visando o amadurecimento e a melhoria do programa de integridade da Prefeitura de São Paulo gerido e supervisionado pela CGM, com fundamento nos referenciais teóricos e práticos utilizados nesta pesquisa, sugerimos sejam adotadas algumas medidas conforme especificadas nos itens abaixo:

- 1 - Formular e implementar um procedimento de gestão de riscos em licitações e contratos com vistas à avaliação periódica dos riscos de conformidade no contexto dos processos de aquisição de bens e serviços e execução contratual a ser observado por todos os órgãos da Administração Direta, na medida em que auxilia na identificação, avaliação, mitigação e monitoramento dos riscos de uma área extremamente propensa a apresentar condutas inconformes e atos de corrupção. A primeira etapa desse plano de gestão deve concentrar-se na identificação dos riscos. Para tanto, sugere-se formar uma equipe multidisciplinar com servidores que atuam nos processos de contratações públicas para identificar os riscos específicos ao processo de licitação, podendo incluir representantes das áreas de compras, jurídico, financeiro e técnicos. Ato contínuo, é imperioso realizar uma análise detalhada do escopo da licitação, dos requisitos técnicos e das

condições contratuais, de experiências passadas e de lições aprendidas, para identificar potenciais riscos recorrentes. Por fim, propõe-se criar uma lista de riscos potenciais, classificando-os em categorias, como riscos técnicos, riscos legais, riscos financeiros, riscos de mercado, entre outros. A segunda etapa desse plano de gestão específico envolve a avaliação dos riscos. Aqui, precisa ser determinada a probabilidade de ocorrência e o impacto de cada risco identificado. Isso pode ser feito usando uma matriz de riscos, atribuindo valores numéricos a cada risco e priorizando os riscos com base em sua gravidade e probabilidade, destacando aqueles com maior potencial de impacto no processo de licitação. A terceira etapa vai tratar da mitigação de riscos, por meio da qual é importante desenvolver estratégias específicas para mitigar e ou extinguir os riscos identificados, atribuindo responsabilidades claras para a implementação das estratégias e definir prazos para sua conclusão. Isso pode incluir a revisão de requisitos técnicos, a busca por fornecedores alternativos, a elaboração de cláusulas contratuais robustas, a garantia de conformidade com a legislação vigente, entre outras ações. Nessa fase, sugere-se, mediante previsão em ato normativo e edital, a inclusão em contrato de exigências de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, assim classificados por norma municipal, nos termos do que dispõe o art. 25, § 4º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que trata das normas gerais em matéria de licitações e contratos administrativos, bem como de que terceiros contratados declarem estar cientes do Código de Ética ou Conduta do órgão contratante. A quarta etapa envolve o monitoramento e controle, mediante o estabelecimento de um sistema de monitoramento contínuo para acompanhar a evolução dos riscos ao longo do processo de licitação. Nessa fase sugere-se a realização de reuniões regulares da equipe para revisar o *status* dos riscos, avaliar a eficácia das estratégias de mitigação e tomar medidas corretivas, conforme necessário, mantendo registros detalhados de todas as atividades relacionadas à gestão, incluindo documentação de riscos identificados, planos de mitigação e ações realizadas.

É importante a existência de comunicação de forma transparente a todas as partes interessadas, incluindo fornecedores, órgãos reguladores, e equipe interna, sobre os riscos identificados e as medidas tomadas para mitigá-los, garantindo, assim, que todos os documentos relacionados ao processo de licitação estejam disponíveis para revisão, de acordo com as regras e regulamentos aplicáveis. É recomendável, ainda, que após a conclusão do processo de licitação, seja conduzida uma revisão para avaliar o desempenho das estratégias de mitigação de riscos e identificar as lições aprendidas para aprimorar o processo de gestão de riscos em licitações futuras.

Por fim, mostra-se pertinente criar para o índice de integridade um indicador autônomo denominado de avaliação de riscos de integridade que agregue esse indicador específico de gestão de riscos em licitações, o indicador que mede a proporção de contratos emergenciais em relação ao total de contratos, bem como o indicador que mede a proporção de pregões eletrônicos em relação ao total de pregões, se o caso, estabelecendo algumas qualificadoras de resultado tornando-os mais efetivo do ponto de vista do resultado e impacto dessa política.

2 - Estabelecer um procedimento de dupla verificação em atividades críticas, a fim de garantir maior precisão, confiabilidade e redução de erros. Isso é particularmente importante em áreas onde a precisão e a conformidade com regulamentações são cruciais, como finanças, segurança, saúde ou áreas regulamentadas. Para tanto faz-se necessário identificar as atividades ou processos específicos que são considerados críticos em relação à gestão de riscos, podendo incluir a revisão de documentos, a tomada de decisões importantes, a execução de medidas de mitigação de riscos, entre outros. Nesse contexto, deve-se estabelecer, por ato próprio de cada órgão, responsabilidades claras para a execução das atividades mediante a designação de equipes ou indivíduos responsáveis por realizar a atividade principal e outra equipe ou indivíduos responsáveis por conduzir a verificação independente para evitar conflitos de interesses. A parte responsável pela verificação deve executar a revisão da atividade principal de acordo com os critérios estabelecidos no ato próprio do órgão. Isso pode envolver a análise de documentos, cálculos, processos ou qualquer outra atividade relevante, devendo, se o caso, documentar os resultados, identificando quaisquer discrepâncias, erros ou não conformidades em relação aos critérios definidos, produzindo-se um relatório detalhado que descreve os resultados da verificação. Com base nesse relatório de verificação, a equipe responsável pela atividade principal adotará as medidas necessárias para corrigir qualquer problema identificado.

3 - Delimitar as atribuições de cada órgão, unidade e servidor por meio da edição de ato normativo próprio do Executivo que discipline a distribuição de responsabilidades e tarefas entre diferentes indivíduos ou departamentos, a fim de evitar conflitos de interesse, reduzir o risco de fraudes e erros, e melhorar a transparência e a responsabilidade, uma vez que tais detalhamentos não vem descrito nas leis formais, que, em regra, mostram-se genéricas. Não é possível, por exemplo, que um mesmo servidor que participe da fase de elaboração do termo de referência de um processo de aquisição, também promova a cotação de preços e seja o fiscal do contrato. Na gestão de riscos, a segregação de funções desempenha um papel crucial em garantir que as medidas

de controle sejam eficazes e que nenhum indivíduo ou grupo tenha excesso de poder ou influência sobre todo o processo. É importante destacar que, embora a segregação de funções seja uma prática importante na gestão de riscos, ela não deve ser aplicada de forma excessiva, a ponto de tornar os processos ineficientes, devendo haver um equilíbrio entre a segregação de funções e a eficiência operacional, de modo que cada órgão deve adaptar às suas necessidades específicas e regulamentações aplicáveis. Além disso, a supervisão adequada e a cultura de *compliance* são essenciais para garantir que a segregação de funções seja eficaz.

4 - Instituir em processos de formulação e implementação de políticas, bem como de contratações e parcerias de grande vulto a diligência prévia com vistas a avaliar e compreender completamente os riscos, oportunidades, obrigações legais e financeiras associadas a uma decisão, para que ela possa ser tomada de forma informada e fundamentada. Para tanto, o primeiro passo é definir claramente quais os tipos de transações ou decisões que se busca avaliar, bem como quais são os principais riscos que se deseja mitigar ou evitar. Isso, será facilmente identificado por meio do plano eficiente de gestão de riscos efetivamente implementado. A principal sugestão que se faz, nesse aspecto, é a inclusão de regulamentos específicos para a celebração e execução de acordos com terceiros, bem como a presença de mecanismos para a interrupção de práticas irregulares ou violações identificadas, sendo imprescindível que o gestor público busque assessoramento técnico prévio à tomada de decisões.

6 - Buscar o comprometimento do chefe do Executivo com o incremento na composição do quadro de servidores responsáveis pela implementação e acompanhamento da política de integridade no âmbito da Administração Municipal, criando, se possível, uma burocracia própria especializada no assunto para atuar de forma capilarizada em todos os órgãos da Administração. É relevante, ainda, destacar e disponibilizar servidores de médio escalão pertencentes ao quadro de analistas de políticas públicas para que possam trabalhar com a questão da integridade diretamente nos órgãos de execução das secretarias municipais, fornecendo suporte técnico para a equipe local responsável pelo desenvolvimento dos planos de integridade.

7 - Incluir como requisito para a posse nos cargos da alta administração dos órgãos (secretário, adjunto ou chefe de gabinete) a assinatura do Termo de Comprometimento com a implementação e/ou continuidade e aperfeiçoamento do programa de integridade do órgão.

8 - Buscar soluções para aumentar a disseminação da cultura de integridade e boas práticas nas estruturas dos órgãos municipais mediante treinamentos qualificados e ministrados por

instituições de renome especializadas no assunto. Isso pode envolver o custeio direto, mediante reembolso aos servidores, de cursos de especialização na área de gestão de políticas públicas, bem como a realização de parcerias com instituições públicas ou privadas de ensino voltadas para o servidor que atua na área de *compliance*. A efetivação dos mecanismos de conformidade e das práticas correlatas pode tornar-se significativamente vulnerável quando não há um aprimoramento das habilidades técnicas e administrativas dos profissionais que desempenham essas funções na organização.

É importante salientar que este estudo não buscou produzir conclusões gerais que se apliquem a todos os órgãos e entidades brasileiros. Embora outras organizações possam ter estruturas mais robustas ou enfrentar desafios mais complexos do que os encontrados na Prefeitura de São Paulo, as análises aqui realizadas se restringem ao contexto de uma única organização, com suas peculiaridades e dimensões organizacionais específicas. O objetivo final desta pesquisa foi estabelecer um referencial de maturidade para o programa de integridade instituído pelo Município de São Paulo, a partir da compreensão do seu processo de implementação, da identificação do conteúdo das intervenções e da investigação dos desafios, das soluções e dos resultados percebidos pelos agentes de implementação nas diversas unidades da prefeitura. No entanto, embora generalizações não sejam possíveis, pesquisas como esta permitem uma exploração mais profunda das particularidades do objeto de estudo, revelando a complexidade da política sob a perspectiva de sua implementação.

Durante a revisão bibliográfica desta pesquisa, observamos que os estudos sobre a implementação de instrumentos de integridade pública e seus impactos ainda são escassos no Brasil, sendo certo que futuros estudos podem aprofundar a análise em outras instituições públicas ou conduzir análises comparativas entre organizações distintas, que possuem diferentes capacidades técnicas e administrativas para implementar a política em análise e seus instrumentos. Além disso, pesquisas que explorem a relação entre diversos instrumentos de governança e suas adaptações para diferentes perfis de organizações, bem como sobre a influência que os ciclos eleitorais exercem sobre as controladorias e por consequente sobre a política de *compliance* podem oferecer novas perspectivas para ampliar o conhecimento nesta área.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA, C. H. Uses and Abuses of the Concept of Governance. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 105-113, mar. 1998.

SALLES, T.A. Corrupção na empresa: burocracia e utilidade dos programas de integridade. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Belém, v. 5, n. 2, p. 96-117, jul./dez. 2019.

ARAÚJO, Carlos Humberto Dente. **Análise da percepção de gestores sobre a implantação e aplicação de um programa de integridade anticorrupção**: estudo de caso na ArcelorMittal Aços Planos. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Administração – Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, 2017.

ARMSTRONG, E. **Integrity, transparency and accountability in public administration**: recent trends, regional and international developments, and emerging issues. Nova York: United Nations, ECOSOC, 2005. Ebook. Disponível em: <https://demolive.insightsonindia.com/wp-content/uploads/2013/09/integrity-transparency-un.pdf>. Acesso em: 25/08/2023.

ARENS, Alvin A.; Elder, Randal J.; Beasley, Mark S. **Auditing and Assurance Services: An Integrated Approach**. Reino Unido: Pearson, 2008. Disponível em: <https://studylib.net/doc/26079826/kitfiles.com-auditing-and-assurance-services-global-edition-16th-.pdf>. Acesso em: 01/08/2023.

BACIGALUPO, Enrique. **Compliance y derecho penal**. Cizur Menor: Arazandi-Thomson Reuters, 2011.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Análise dos programas de integridade no setor público brasileiro**. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Curso de Gestão Pública e Cooperação Internacional – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

BARRETO, R.T.S.; VIEIRA, J.B.. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EbApE.BR** v. 19, p. 442-463, jul-set. 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>. Acesso em 25/07/2023.

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2018.

BOCK, Dennis. Compliance y deberes de vigilancia en la empresa. In: KUHLEN, Lothar; PABLO MONTIEL, Juan; URBINA GIMENO, Iñigo Ortiz de Urbina (orgs.). **Compliance y teoria del derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013.

BOUNICORE, B.T. Breves linhas de reflexão sobre criminal compliance. **Revista Síntese de direito penal e processual penal**. n. 81, v. 14, p. 109-113, 2013.

CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas: lei 12.846/2013**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CGM, Controladoria-Geral do Município de São Paulo. **Programa de Integridade e Boas Práticas**. Resultado do 1º Chamamento Interno. São Paulo, 2017. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PIBP\\_Final\\_2017.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PIBP_Final_2017.pdf). Acesso em: 26/06/2023.

CGM, Controladoria-Geral do Município de São Paulo. **Programa de Integridade e Boas Práticas**. Guia Prático. São Paulo, 2020. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria\\_geral/PIBP\\_GuiaPr%C3%A1tico2020\\_VF.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/PIBP_GuiaPr%C3%A1tico2020_VF.pdf). Acesso em: 26/06/2023.

CGM, Controladoria-Geral do Município de São Paulo. **Índice de Integridade**. Programa de metas 2021-2024. São Paulo, 2021. Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria\\_geral/Manual\\_indice\\_integridade\\_junho\\_2021\\_publicado\\_17\\_06\\_2021.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Manual_indice_integridade_junho_2021_publicado_17_06_2021.pdf). Acesso em 26/06/2023.

CGM, Controladoria-Geral do Município de São Paulo. **Programa de Integridade e Boas Práticas**. São Paulo, 2023. Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/programa\\_de\\_integridade/index.php?p=280182](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/programa_de_integridade/index.php?p=280182). Acesso: 6/10/2023.

CGU, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública**. Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2015a.

CGU, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia de Implantação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais**. Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. Brasília, 2015b.

CGU, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade**. Orientações para o setor público. Brasília, 2017.

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

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

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

CGU, Controladoria-Geral da União. **Portaria nº 57**, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41324>. Acesso: 08/06/2023.

CMMI PRODUCT TEAM. **CMMI for Development**, Version 1.2 (CMU/SEI-2006-TR-008). Pittsburgh: Software Engineering Institute, Carnegie Mellon University, 2006. Disponível em: <http://resources.sei.cmu.edu/library/asset-view.cfm?AssetID=8091>. Acesso em: 19/08/2023.

COOPER, Terry L. **The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role**. São Francisco: Jossey-Bass, 2012.

COSTA, Cláudio Azevedo. **A implantação de programas de integridade em micro e pequenas empresas: uma visão crítica à realidade desse setor**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Curso de Administração Pública – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

DELOITTE. Integridade Corporativa no Brasil 2022 – Evolução do compliance e das boas práticas empresariais. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/br/pt/pages/risk/articles/integridade-corporativa-evolucao-do-compliance.html>. Acesso em: 15/06/2023.

DE RUYER, Brice; FREDERIK BULLENS, Tom Van der Beken; SIRON, Nathalie. **Anti-corruptiestrategieën: de aanpak van corruptie en beïnvloeding bij de bestrijding van de hormonendelinquentie en de vleesfraude: een case-study**. Antuérpia: Maklu, 1999.

DOBEL, J. P. Integrity in the Public Service. **Public Administration Review**, v. 50, n. 3, p. 354-366, 1990.

ESOIMEME, E. E. Institutionalising the war against corruption: new approaches to assets tracing and recovery. **Journal of Financial Crime**, v. 27, n. 1, p. 217-230, 2020.

FISHER, Elizabeth. Risk and governance. In: LEVI FAUR, David (org.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FRANCISCANI, Juliana de F.; PESTILI, Ligia C. CMMI e MPS.BR: Um Estudo Comparativo. **Revista Rumos – Administração e Desenvolvimento**. Patrocínio, v.1, n.6, p. 44-49. 2012.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil: In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, ENAP, p. 355-381, 2018.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Governance, Brazil. In: FARAZMAND, Ali. **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Boca Raton: Springer, p.1-13, 2019.

FUKUYAMA, F. What is governance?. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GABARDO, E.; CASTELLA, G.M. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/08/lei-anticorrupcao-compliance.pdf>. Acesso em: 01/08/2023.

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

GOEDERT, Leticia Tegoni. **Compliance enquanto mecanismo de accountability horizontal no combate à corrupção**. 2016. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) — Curso de Ciência Política — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GRECCO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas: lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**. São Paulo: Saraiva, 2015.

HEYWOOD, Paul M.; ROSE, Jonathan. Curbing Corruption or Promoting Integrity? Probing the Hidden Conceptual Challenge. In: HARDI, Peter; HEYWOOD, Paul M.; TORSELLO, Davide

(org.). **Debates of Corruption and Integrity**. Political Corruption and Governance. Londres: Palgrave Macmillan, p. 102–119, 2015.

HOEKSTRA, A.; KAPTEIN, M. The institutionalization of integrity in local government. **Public Integrity**, v. 15, n.1, p. 5-28, 2012.

HOEKSTRA, Alain. Institutionalizing integrity management: challenges and solutions in times of financial crises and austerity measures. In: LAWTON, Alan; WAL, Zeger van der; HUBERTS, Leo. (orgs.). **Ethics in Public Policy and Management**. Londres: Routledge, p. 147-164, 2015.

HINNA, Alessandro, HOMBERG, Fabian, CESCHEL, Federico. Anticorruption reforms and governance. In: FARAZMAND, Ali. **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Boca Raton: Springer, p. 1-8, 2019.

HUBERTS, Leo; ANECHIARICO, Frank; SIX, Frédérique. **Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity**. The Hague: BJu Legal Publishers, 2008.

HUBERTS, L. Integrity: What it is and Why it is Important. **Public Integrity**, v. 20, n. sup1, p. S18-S32, 2018. Disponível em: DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404. Acesso em: 23/08/2023

HUBERTS, L. What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity. **Crime, Law and Social Change**, v. 29, p. 209–224, 1998.

HUBERTS, L. **Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving**. Wie de schoen past... **Palestra Inaugural**. Amsterdã: Vrije Universiteit Amsterdam, 2005.

HUBERTS, Leo. Pathology of the state: Diagnosing in terms of corruption or integrity. In: ARGYRIADES, D., DWIVEDI, O. P.; JABBRA, J. G. (orgs.). **Public Administration in Transition**. A Fifty Year Trajectory Worldwide. Essays in Honor of Gerald E. Caiden. London: Vallentine Mitchell, p. 202–217, 2007.

HUBERTS, Leo. **The integrity of governance.** What it is, what we know, what is done, and where to go. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2014.

HUBERTS, Leo, LASTHUIZEN, Karin; PEETERS, Carel. Measuring corruption: Exploring the iceberg. In: SHACKLOCK, Arthur, GALTUNG, Fredrik (orgs.), **Measuring Corruption.** Londres: Routledge, p. 265–293, 2006.

HUBERTS, Leo; MAESSCHALCK, Jeroen; JURKIEWICZ, Carole. **Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers.** Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Gerenciamento de Riscos Corporativos: evolução em governança e estratégia.** Série Cadernos de Governança Corporativa, n. 19, IBCG: São Paulo, 2017.

INSTITUTO ETHOS. Instituto Ethos celebra a publicação da Lei Anticorrupção Empresarial. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://jogoslimpos.ethos.org.br/destaques/instituto-ethos-celebra-publicacao-da-lei-anticorruptao-empresarial>. Acesso em 11.10.2023.

INTOSAI, International Organization of Supreme Audit Institutions. **Guidelines for internal controls standards for the public sector.** Bruxelas: INTOSAI, 2007.

ISO 19600:2014. Compliance management systems — Guidelines. Genebra: ISO, 2014, 28p.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. Governance Matters: From Measurement to Action. **Finance and Development**, v. 37, n. 2, p. 10-13, jun. 2000.

KNAPP, Michael. **Contemporary Auditing: Real Issues and Cases.** Boston: Cengage Learning, 2014.

LAMBSDORFF, Johann Graf. The Organisation of Anti-Corruption: Getting Incentives Right. In: ROTBERG, Robert. (org.). **Corruption, Global Security and World Order**. Washington: Brookings Institution Press, p. 389-415, 2009.

LASCOUMES, P.; SIMARD, L. Public policy seen through the prism of its instruments. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 61, n. 1, p. 5-22, jan. 2011.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, dez. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVkSXgnXDSjz/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 23/07/2023.

MAEDA, Bruno Carneiro. Programas de Compliance e Anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (coord.) **Temas de Anticorrupção & Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.

MANACORDA, Stefano. Towards an Anti-bribery Compliance Model: Methods and Strategies for a Hybrid Normativity. In: MANACORDA, Stefano; CENTONZE, Francesco, & FORTI, Gabrio (orgs.), **Preventing Corporate Corruption: The Anti-Bribery Compliance Model**. Suíça: Springer Cham, 2014.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, 42-53, dez. 2014.

MATOS, Amanda Prado de. **Formas de regulação dos programas de integridade no Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

MELLO, Marcelo Santos de. **Melhoria de processo de software multi-modelos baseada nos modelos MPS e CMMI-DEV**. 2011. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Sistemas e

Computação) – Curso de Pós-graduação em Engenharia de Sistemas e Computação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MENEZES, M. O controle externo do legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 281-310 abr. 2015.

MENZEL, D. C. Research on Ethics and Integrity in Public Administration: moving forward, looking back. **Public Integrity**, v.17, n.4, p. 343-370, 2015.

NEVES, Edmo Colnaghi. **Compliance Empresarial: o Tom da Liderança: Estrutura e benefícios do programa**. São Paulo: Trevisan Editora, 2018.

NIETO MARTÍN, A. N. La privatización de la lucha contra la corrupción. **Revista Penal México**, v. 2, n. 4, p. 133-143, 2013.

OBERFIELD, Zachary W. **Becoming bureaucrats: Socialization at the Front Lines of Government Service**. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2014.

OCDE, Organization for Economic Co-Operation and Development. Public management developments: Survey 1990. Paris: OCDE, 1990.

OCDE, Organization for Economic Co-Operation and Development. Recommendation on Public Integrity, OCDE, 2017. Disponível em <<http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity>> Acesso em 03/08/2023.

OCDE, Organization for Economic Co-Operation and Development. **Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira: Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra**. Sumário Executivo. Brasília: OCDE, 2011.

OLIVEIRA, Camila da Silva. Comparando CMMI x MPS.BR: As Vantagens e Desvantagens dos Modelos de Qualidade no Brasil. **Trabalhos Feitos**, 2008. Disponível em:

<https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Comparando-Cmmi-x-Mps/194619.html> Acesso em 19/08/2023.

OLIVEIRA, Gabriel Almeida de. **O combate à corrupção no Brasil: uma análise das mudanças apresentadas a partir da adesão a convenções internacionais.** 2017. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Curso de Ciência Política – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

OLIVEIRA, J. C. M.; MENDES, A. V. C. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 12, n. 4, p. 56-80, out. 2018.

OSBORNE, Stephen. **The New Public Governance?** Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Londres: Routledge, 2010.

OSRECKI, F. Fighting corruption with transparent organizations: anti-corruption and functional deviance in organizational behavior. **Ephemera**, v.15, n. 2, p. 337-364, 2015.

PAINE, L. S. Managing for organizational integrity. **Harvard Business Review**, v. 72, n. 2, p. 106-117, mar/abr 1994.

PAULK, Mark C. **Surviving the Quagmire of Process Models, Integrated Models, and Standards.** In: ASQ Annual Quality Congress, 2004, Toronto. Pittsburgh: Carnegie Mellon University, 2018. Disponível em: [https://kilthub.cmu.edu/articles/journal\\_contribution/Surviving\\_the\\_Quagmire\\_of\\_Process\\_Models\\_Integrated\\_Models\\_and\\_Standards/6625949/1](https://kilthub.cmu.edu/articles/journal_contribution/Surviving_the_Quagmire_of_Process_Models_Integrated_Models_and_Standards/6625949/1). Acesso em 27/08/2023.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S.. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39–55, jul. 2008.

PETIAN, Angelica. Regras de governança e programas de integridade para o setor público. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 24 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-24/angelica-petian-governanca-integridade-setor-publico>. Acesso em: 15/06/2023.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e Capacidades Estatais a Partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 25-32, dez. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966> Acesso em [28/08/2023](https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966)

PRADO, Juliana de Paula Tocafundo. **Eficácia dos programas de integridade e anticorrupção por intermédio do método 70.20.10 nas organizações**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde – Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2018.

PRATS I CATALÁ, Joan. **Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE: Lecciones aprendidas**. In: **Seminário Internacional sobre Modernización del Estado**. Buenos Aires, 2006.

PMSP, Prefeitura Municipal de São Paulo. Programa de Metas 2021-2024. **Prefeitura de São Paulo**, 2021. Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa\\_de\\_metas\\_20212024/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20212024/). Acesso em 26/06/2023.

RAGUÉS I VALLÈS, R. ¿Héroes o traidores?: La protección de los informantes internos (whistleblowers) como estrategia político-criminal. **InDret: Revista para el análisis del Derecho**, Barcelona, n. 3, p. 364, jul. 2006. Disponível em: <http://www.indret.com/pdf/364.pdf>. Acesso em: 02/08/2023.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia (Public governance: a challenge to Democracy). Doi: 10.5212/Emancipacao.v.11i1.0002. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1696>. Acesso em: 19/08/2023.

SANGOI, Juliano Mirapalheta. **Compliance: ética, governança corporativa e mitigação de riscos.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis – Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2018.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa.** Porto Alegre: McGraw-Hill; Penso, 2013.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. A Survey of Corporate Governance. **The Journal of Finance**, v. 52, n. 2, p. 737-783, jun. 1997.

SILVA, M. R. C.; MONTEIRO, A. O. Restruturação da Governança Corporativa e de Compliance em uma Situação de Crise: O Caso da Odebrecht S.A. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 20, n. 1, p. 420-436, jan./dez., 2019.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e Lei anticorrupção.** São Paulo: Saraiva, 2015.

SPINELLI, M. V. C. Mecanismos de Prevenção e Controle da Corrupção: a Estruturação de Sistemas de Integridade no Setor Público. In: SILVA, Amanda Scalisse; PEZZOTTI, Olavo Evangelista. (Org.). **Corrupção: diálogos interdisciplinares.** São Paulo: Almedina, 2020.

TAVARES, Felipe Formiga. **Análise da instrumentação da ação pública na pós-graduação Stricto Sensu por meio dos planos nacionais de Pós-Graduação.** 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) — Curso de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

THE IIA, The Institute of Internal Auditors. **Declaração de Posicionamento do IIA: O papel da auditoria interna na governança corporativa.** The Institute of Internal Auditors, Inc., maio, 2018.

Disponível em: <https://iabrasil.org.br/korbilload/upl/ippf/downloads/declarao-de-pos-ippf-00000006-14062018163019.pdf>. Acesso em: 04/08/2023.

THOMPSON, D. F. The Possibility of Administrative Ethics. **Public Administration Review**, v. 45, n. 5, p. 555-561, set.-out. 1985.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide**. Nova Iorque: United Nations, 2013. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf)>. Acesso em: 02/08/2023.

USSC, United States Sentencing Commission. **Guidelines Manual**. 2015. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20220303231421/https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2015/GLMFull.pdf>. Acesso em: 28/08/2023.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance** - Incentivo à Adoção de Medidas Anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Roberto Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. **Programas de compliance anticorrupção no contexto da lei 12.846/13: elementos e estudo de caso**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.