

A integridade pública como um caminho para o Brasil alcançar uma boa governança pública

Public integrity as a way for brazil to achieve good public governance

Jacqueline Maria Cavalcante da Silva¹ 

¹ Doutora em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), onde é membro do grupo de pesquisa “Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável”, e-mail: jac.maria3@yahoo.com.br

RESUMO

Identificar em que medida os mecanismos da integridade pública implementados no Brasil são indicativos de que o país está trilhando o caminho para uma boa governança pública é o foco deste artigo. Considerado o cenário brasileiro em que os escândalos envolvendo corrupção têm sido frequentes, num contexto de sociedade múltipla e de escassez de recursos, o que demanda uma boa governança pública, o objetivo principal deste artigo é identificar se os mecanismos implementados no Brasil, visando à integridade pública, são sugestivos de que o país está trilhando esse caminho. Utilizou-se a metodologia da pesquisa bibliográfica e empírica documental, exploratória e explicativa, de natureza predominantemente qualitativa. As considerações finais refletem que o Brasil tem avançado em termos de estruturação normativa sobre a integridade pública, o que tende a levá-lo a uma boa governança pública. Contudo, verifica-se a carência de uma maior articulação entre as organizações e as instituições, na busca por uma efetivação prática das normas e no trato de questões sensíveis como é o controle das ações dos grupos de interesse.

Palavras-chave: Governança pública, Integridade pública, Mapeamento de riscos.

ABSTRACT

Identifying to what extent the mechanisms of public integrity implemented in Brazil are indicative that the country is following the path of good public governance is the focus of this article. Considering the Brazilian scenario in which scandals involving corruption have been frequent, in a context of multiple society and scarcity of resources, which demands good public governance, the main objective of this article is to identify whether the mechanisms implemented in Brazil, aiming at the integrity public, are suggestive that the country is following this path. The methodology of documentary, exploratory and explanatory bibliographic and empirical research was used, of a predominantly qualitative nature. The final considerations reflect that Brazil has advanced in terms of normative structuring on public integrity, which tends to lead to good public governance. However, there is a lack of greater articulation between organizations and institutions, in the search for a practical implementation of the norms and in the treatment of sensitive issues such as the control of the actions of interest groups.

Keywords: Public governance, Public integrity, Risk mapping.

1 INTRODUÇÃO

No ambiente público brasileiro, está em construção o entendimento sobre a necessidade de uma boa governança pública, a qual envolve questões como, combate à corrupção, transparência e participação social, dentre outras. O Brasil tem sido exposto a diversos escândalos relacionados à corrupção, podendo ser apontados, a título de exemplos: a Operação Lava Jato, a qual iniciou em 2014, e cuja estimativa do desvio é de R\$ 42,8 bilhões; a Operação Zelotes, iniciada em 2015, com prejuízo aos cofres públicos estimado em R\$ 19,0 bilhões; e o caso Banestado, sobre o qual a Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada em 2003, estimou que o prejuízo, à época, acumulou em R\$ 30 bilhões (DIÁRIO DO ESTADO, 2021). Como consequência disso, uma visão preliminar que se impõe é a de que a integridade pública pode ser um caminho com vista a atingir uma boa governança pública.

Assim, em face da narrativa em curso sobre a implantação de planos de integridade pelas instituições públicas federais, surge a problemática: *que mecanismos e procedimentos inerentes à integridade pública o país tem adotado e em quais têm apresentado avanços?*

Buscar-se-á apontar os fatores componentes de uma boa governança no Brasil e no cenário internacional, bem como o modo pelo qual a integridade pública se insere nesse contexto. Tomou-se como referência inicial o conceito de boa governança visando ao desenvolvimento, em especial do Banco Mundial.

A pesquisa compõe-se em duas seções principais. A segunda seção que aborda breve entendimento sobre boa governança pública, sob a ótica do Banco Mundial e da norma brasileira; e a terceira seção, com um breve panorama relativo à integridade pública, consideradas as mais relevantes convenções internacionais em desfavor da corrupção, de forma a demonstrar como é fomentada no Brasil por meio de estruturação normativa. Por último, aborda-se, na terceira seção, a implementação prática nas instituições federais brasileiras, especialmente quanto ao mapeamento dos riscos e ao desempenho do sistema correicional brasileiro, enquanto exemplo de instância de integridade pública.

As considerações finais apresentam que o Brasil tem avançado de maneira satisfatória nesse caminho, particularmente no quesito normatização, sendo exemplos disso, a criação das leis: anticorrupção, do *compliance* público, dos usuários dos serviços públicos, do acesso à informação e do conflito de interesses, dentre outras.

Dentre as contribuições trazidas por este estudo, destaca-se o reconhecimento de que o país precisa avançar para a concretização das leis e das outras normas. Verifica-se uma carência de maior interação entre as organizações e as instituições, na busca por uma efetivação prática das normas e no trato de questões sensíveis como é o controle das ações dos grupos de interesse.

2 BOA GOVERNANÇA PÚBLICA NO ENTENDIMENTO DO BANCO MUNDIAL E NA NORMA BRASILEIRA

O termo governança esteve tradicionalmente associado ao conceito de Governo (*government*), em alusão ao exercício de poder pelos líderes políticos, mas o conceito ganhou novo significado no decorrer da década de 1980. Mais ampliado que seu contexto tradicional e ultrapassando os limites dos processos, atores e instituições estatais, o termo passou a atuar como um verdadeiro “poder simbólico” sobre o imaginário dos indivíduos (MOZZATO; CARRION; MORETTO, 2014).

O Banco Mundial, no documento *Governance and Development* de 1992, aponta como definição geral para governança o modo como o poder é exercido para administrar os recursos socioeconômicos de um país direcionados a desenvolvê-lo, incorrendo, também, na capacidade dos governantes para planejar, formular e adotar políticas. A expressão “governance” surgiu a partir de reflexões desse Banco, ao buscar identificar as condições necessárias para a eficiência do Estado (GONÇALVES, 2005).

Salamon (2011), com base na observação do Relatório do Desenvolvimento Mundial, edição de 1997, do Banco Mundial, destacou que esse banco, embora tradicionalmente conhecido por políticas econômicas de orientação para o mercado e para o endosso das privatizações, recentemente, teve que reconhecer que "as instituições importam" e que sem elas é impossível o desenvolvimento sustentável, tanto nas dimensões econômica quanto na social. Já foi reconhecido que até mesmo o próprio processo de privatização exige "um forte compromisso político e uma gestão pública eficaz".

Nessa linha, o *Worldwide Governance Indicators* (2022) aponta a definição de governança, como a maneira pela qual a autoridade de um país é exercida, sendo considerados os costumes e as instituições, incluídos o processo de escolha dos governos, suas substituições e os respectivos monitoramentos. Abrange a capacidade governamental de formular e executar, de forma efetiva,

políticas consistentes e com instituições que têm o respeito dos cidadãos, havendo interações socioeconômicas entre todos.

Em termos de Administração Pública brasileira, destaca-se o conceito de governança pública inserido no Decreto Federal nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017), o qual a define como: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controles postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. O mesmo decreto estabelece como princípios dessa governança pública: i) capacidade de resposta; ii) integridade; iii) confiabilidade; iv) melhoria regulatória; v) prestação de contas e responsabilidade; e vi) transparência.

Uma boa governança pública considera, não só os problemas do desenvolvimento, mas, relacionados à eficiência, à capacidade, à responsividade e à legitimidade e à necessidade de combinar um melhor desempenho com maior conformidade com o teor das leis e dos princípios éticos, incorporando, também, princípios de participação (BARRETO; VIEIRA, 2021).

O atingimento de uma governança efetiva na esfera pública exige passos fundamentais que se manifestam em duas vertentes: *liderança, integridade e compromisso*, para o estabelecimento das qualidades pessoais dos agentes da instituição e, *responsabilidade, integração e transparência*, como forma de encaminhar os resultados das estratégias, os sistemas, as políticas e os processos dentro de uma entidade pública (BENEDICTO et al., 2013).

Dessa forma, pensar em boa governança pública implica em considerar a integridade pública como uma ferramenta indispensável, pois além de ser um princípio da governança pública, é imprescindível para a transparência e para responsabilizar todos que façam parte dos processos decisórios.

3 A INTEGRIDADE PÚBLICA COMO FERRAMENTA PARA UMA BOA GOVERNANÇA PÚBLICA E A CONJUNTURA NO BRASIL

O momento atual brasileiro exige que a concepção de boa governança seja tratada como um legítimo direito fundamental, e não apenas como uma recomendação ao administrador, uma vez que o mau governo, seja como decorrência de escolhas indevidas pelos administradores ou decorrentes de atos de corrupção ou suborno, termina por comprometer direitos assegurados constitucionalmente, implicando em caminho na direção contrária à evolução constitucional (COELHO; NEPOMUCENO, 2019).

Verifica-se, em sentido contrário, que um bom governo deve fazer escolhas lícitas, que não sejam resultantes de atos de corrupção ou suborno e que não comprometam os direitos constitucionais dos indivíduos, dentre outras características.

Cabe à integridade pública, conforme entendem Maesschalck e Bertok (2009), a aplicação de valores e normas públicos com boa aceitabilidade no dia a dia de instituições públicas, sendo a determinação e definição dessas normas e valores a primeira das quatro principais funções de uma estrutura de gerenciamento de integridade, que incluem, ainda: orientar para a integridade; monitorar a integridade; e impor a integridade.

A integridade é umas das três finalidades da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, subscrita pelo Brasil em 2003 (BRASIL, 2006). Aliados a isso, estão a promoção da honestidade e responsabilidade dos funcionários públicos, a implementação de códigos de condutas e normas para o correto e honroso cumprimento das funções públicas e o estabelecimento de transparência e prevenção de conflitos de interesse (BRASIL, UNODC, 2022).

A Convenção Interamericana Contra a Corrupção (BRASIL, 2002) define, a título de medidas preventivas da corrupção, dentre outras, as normas relativas ao correto desempenho e adequação das funções públicas, as quais devem visar à prevenção de conflitos de interesses, garantir a proteção e uso adequado dos recursos sob a guarda dos funcionários públicos na atuação de suas funções e determinar medidas e sistemas, quanto à exigência de que sejam informadas às autoridades competentes, os atos de corrupção, dos quais tomem conhecimento. Os sistemas de proteção de funcionários públicos e de outros cidadãos que, mediante boa-fé, denunciem atos de corrupção, dispendo de proteção da identidade, exemplificam mecanismos de implementação da norma (OAS, 2022).

A Controladoria-Geral da União (CGU) define integridade como o conjunto de arranjos institucionais, os quais têm por finalidade evitar os desvios da Administração Pública de seu objetivo principal que é “entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente”. Um dos exemplos de fatores que atrapalham o atingimento desses resultados é a corrupção, a qual, em última alçada, reduz a confiança nos órgãos e entidades públicos (BRASIL, CGU, 2015).

Por outro lado, os programas de integridade tendem a moldar uma estrutura de incentivos para direcionar o comportamento dos agentes rumo a um alinhamento com o interesse público. Agregam um conjunto de mecanismos com vistas a prevenir, identificar e adotar providências

relativas a episódios de fraude e corrupção nas instituições enquanto sistemas (BARRETO; VIEIRA, 2021).

A estruturação normativa de orientação para que a Administração Pública Federal brasileira implemente programas de integridade vem sendo adotada. Contudo há ressalvas, as quais serão analisadas nos itens seguintes.

3.1 FOMENTO À INTEGRIDADE PÚBLICA NO BRASIL A PARTIR DA ESTRUTURAÇÃO NORMATIVA

O início da construção formal da integridade pública no Brasil ocorreu mediante o Decreto Federal nº 9.203/2017, mas essa construção vem ocorrendo há mais tempo, por meio de normas esparsas, sendo destaque a Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), mais conhecida como lei anticorrupção, com o seu respectivo regulamento, o Decreto nº 8.420/2015 (BRASIL, 2015), e a Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016), denominada lei do *Compliance* Público, por prever, dentre outras coisas, que a empresa pública e a sociedade de economia mista efetivarão regras estruturantes e práticas inerentes à gestão de riscos e controle interno, com determinação para criar e divulgar Código de Conduta e Integridade.

O Decreto nº 9.203/2017, em relação aos programas de integridade a serem instituídos pela Administração Pública Federal, estabelece que deverão ser estruturados nos seguintes eixos: i) apoio e empenho da alta administração; ii) existência de unidade responsável pela efetivação, em cada órgão e entidade; iii) análise, avaliação e gestão dos riscos relativos à integridade; e iv) monitoramento constante dos programas de integridade (BRASIL, 2017).

Tendo esse decreto designado a CGU para o estabelecimento de procedimentos destinados à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade das instituições públicas federais, a CGU emitiu a Portaria CGU nº 1.089/2018 (BRASIL, CGU, 2018), substituída pela Portaria CGU nº 57/2019 (BRASIL, CGU, 2019). Esta portaria determina que sejam atribuídas as competências relacionadas aos processos e funções, definindo as normas mínimas a serem cumpridas pelas instâncias de integridade, quais sejam: i) destinadas a promover a ética e as regras de conduta para observância pelos servidores públicos; ii) para promover a transparência ativa e o acesso à informação; iii) relacionadas ao tratamento de conflitos de interesses e ao nepotismo, iv) necessárias para tratamento de denúncias; v) relacionadas aos controles internos e à observância de recomendações de auditoria; e vi) efetivação de procedimentos de responsabilização.

Não obstante o Decreto nº 9.203/2017 e a Portaria CGU nº 57/2019, normativos de destaque para a formação dos programas de integridade das instituições públicas federais, tenham tido publicação recente, as normas mínimas a serem observadas, são, em sua maioria, normas publicadas em períodos anteriores, senão vejamos:

a) *Destinadas a promover a ética e as regras de conduta para observância pelos servidores públicos* - Decreto nº 1.171/1994, Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; Decreto nº 6.029/2007, o qual prevê a instituição de um sistema de gestão da ética no âmbito do Executivo Federal e Resolução nº 10/2008, da Comissão de Ética Pública (CEP), a qual aprova as normas que descrevem a condução e o rito processual destinado às comissões de ética;

b) *Promoção da transparência ativa e do acesso à informação* - Lei nº 12.527/2011, lei de acesso à informação; Decreto nº 7.724/2012, regulamento da lei de acesso à informação; Resolução nº 11/2017, da CEP, que regulamenta a publicidade da agenda dos compromissos públicos dos agentes públicos que integram o alto escalão de governo;

c) *Relacionadas ao tratamento de conflitos de interesses e ao nepotismo* - Lei nº 12.813/2013, relativo ao conflito de interesse no exercício de cargo ou emprego na esfera pública federal e nos impedimentos posteriores ao respectivo exercício, atribuindo à CEP nos casos de ministro de Estado; de natureza especial ou equivalente; de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e do grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis seis e cinco ou equivalentes; e à CGU nos demais cargos e empregos; Decreto nº 7.203/2010, o qual trata sobre a vedação do nepotismo na Administração Pública Federal; e a Portaria Interministerial nº 333/2013, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, que contém orientações relativas à consulta para verificação da existência de conflito de interesses e à solicitação de autorização para exercer atividade privada pelo servidor ou empregado público do Poder Executivo Federal, nos casos atribuídos à CGU;

d) *Tratamento de denúncias* - Lei nº 13.460/ 2017, denominada lei dos usuários dos serviços públicos federais, traça regras sobre a participação, a proteção e a defesa desses usuários, e seu regulamento, Decreto nº 9.492/2018; Instrução Normativa Conjunta nº 1/2014, da Corregedoria-Geral da União e Ouvidoria-Geral da União, que orienta o recebimento e tratamento de denúncias anônimas, além de diretrizes para proteção da identidade de quem denuncia; Instrução Normativa

nº 1/2014, da Ouvidoria-Geral da União, que define as normas para cumprimento pelas ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal;

e) *Verificação dos controles internos e da observância de recomendações de auditoria* - Instrução Normativa CGU nº 03/2017, que aprova o referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental no âmbito federal; e Instrução Normativa CGU nº 08/2017, que aprova o Manual de Orientações Técnicas da atividade de auditoria interna governamental no âmbito federal.

f) *Implementação de procedimentos de responsabilização* - Decreto nº 5.480/2005, o qual aborda o Sistema de Correição no âmbito do Executivo Federal; Portaria CGU nº 335/2006 que regulamenta esse sistema de correição; Portaria CGU nº 1.043/2007, que regulamenta a utilização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) na gestão de informações disciplinares no âmbito do Executivo Federal; e a Portaria CGU nº 1.196/2017, a qual traz as regras para uso do Sistema de Gestão de Procedimentos de Responsabilização de Entes Privados (CGU-PJ) na esfera do Poder Executivo Federal.

O Quadro 1 relaciona, em ordem cronológica, normas brasileiras que se destacam pela orientação à Integridade Pública.

Quadro 1 – Normas brasileiras de orientação para a Integridade Pública

| <i>Norma</i> | <i>Tema</i> |
|---|--|
| Decreto nº 1.171/1994 | Sobre o Código de Ética Profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal. |
| Decreto nº 5.480/2005 | Dispõe sobre o Sistema de Correição no âmbito do Executivo Federal. |
| Portaria CGU nº 335/2006 | Regulamenta o Sistema de Correição no âmbito do Executivo Federal. |
| Portaria CGU nº 1.043/2007 | Regulamenta o uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) para o gerenciamento das informações disciplinares no âmbito do Executivo Federal. |
| Decreto nº 6.029/2007 | Prevê a instituição de um sistema de gestão da ética do Poder Executivo Federal. |
| Resolução nº 10/ 2008, da Comissão de Ética Pública (CEP). | Aprova as normas de funcionamento e do rito processual no âmbito das comissões de ética. |
| Decreto nº 7.203/2010 | Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da Administração Pública Federal |
| Lei nº 12.527/2011 | Lei de acesso à informação. |
| Decreto nº 7.724/2012 | Regulamento da Lei de acesso à informação. |
| Lei nº 12.846/2013 | Lei anticorrupção do Brasil - responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas. |
| Lei nº 12.813/2013 | Sobre o conflito de interesse no exercício de cargo ou emprego na esfera pública federal e nos impedimentos posteriores ao respectivo exercício. |
| Portaria Interministerial nº 333/2013, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. | Orienta a consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada por servidor ou empregado público do Poder Executivo Federal, nos casos pertinentes à CGU. |

| | |
|--|---|
| Instrução Normativa Conjunta nº 1/2014, da Corregedoria-Geral da União e Ouvidoria-Geral da União. | Orienta o recebimento e tratamento de denúncias anônimas, além de diretrizes para proteção da identidade do denunciante. |
| Instrução Normativa nº 1/2014, da Ouvidoria-Geral da União. | Estabelece normas a serem observadas pelas Ouvidorias Públicas do Poder Executivo Federal |
| Decreto nº 8.420/2015 | Regulamento da lei anticorrupção do Brasil. |
| Lei n. 13.303/2016 | Lei do <i>Compliance</i> Público – voltada à empresa pública e à sociedade de economia mista. |
| Decreto nº 9.203/2017 | Sobre os programas de integridade a serem instituídos pela Administração Pública Federal. |
| Portaria CGU nº 1.196/2017 | Regulamenta o uso do Sistema de Gestão de Procedimentos de Responsabilização de Entes Privados (CGU-PJ) no âmbito do Poder Executivo Federal. |
| Instrução Normativa CGU nº 03/2017 | Aprova o referencial técnico da atividade de Auditoria Interna Governamental da esfera federal. |
| Instrução Normativa CGU nº 08/2017 | Aprova o Manual de Orientações Técnicas da atividade de auditoria interna governamental no âmbito federal. |
| Resolução nº 11/2017, da Comissão de Ética Pública (CEP) | Regulamenta a divulgação da agenda de compromissos públicos dos agentes públicos do alto escalão. |
| Lei nº 13.460/ 2017 | Lei dos usuários dos serviços públicos federais. Aborda a participação, a proteção e a defesa desses usuários. |
| Decreto nº 9.492/2018 | Regulamento da Lei dos usuários dos serviços públicos federais. |
| Portaria CGU nº 1.089/2018 | Estabelece as normas mínimas a serem observadas pelas instâncias de integridade para a estruturação, a execução e o monitoramento dos respectivos programas de integridade. |
| Portaria CGU nº 57/2019 | Normativos de estruturação dos programas de integridade dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. |

Fonte: Elaboração própria, com base na revisão de literatura efetuada.

As datas de publicações das normas desse acervo (Quadro 3.1.1) demonstram que o processo de orientação para a integridade no âmbito da Administração Pública Federal vem sendo estruturado no decorrer dos últimos anos. Particularmente, a partir de 2013, mediante a publicidade da Lei anticorrupção do Brasil. Mas, também, sinalizam que é preciso maior empenho e perseverança no sentido de evitar que sejam meros procedimentos formais sem possibilidade de resultados concretos, conforme o caso da Portaria CGU nº 1.089/2018, a qual previu como primeira fase da instituição dos programas de integridade que os órgãos e entidades deveriam criar uma unidade de gestão da integridade e, novamente, a Portaria CGU nº 57/2019 ter feito a mesma previsão como primeira fase, demonstrando que não houve avanço entre as datas de publicações de uma e da outra portaria.

Nesse sentido, destaca-se a crítica, feita em 2011 pela *Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD*, quanto à recomendação de que seja garantida a capacidade das instituições públicas no fomento à integridade e que sejam capazes de assegurar o desempenho de suas funções conforme os seus objetivos. E, ainda, de que a Administração Pública brasileira criou um elevado número de Unidades de Integridade, aumentou o número de Ouvidorias e

Corregedorias, além de dispor de autoridades centrais de integridade, como a Controladoria-Geral da União, a Comissão de Ética Pública, o Departamento de Polícia Federal e o Ministério Público Federal, mas na maioria das situações, não buscou verificar a eficácia das atividades desenvolvidas (OECD, 2011).

A criação das unidades, em muitos exemplos, implicou na obrigação de observar as leis e estatutos vigentes, não significando que estas tenham se integrado ao funcionamento operacional do respectivo órgão público. As avaliações que o governo federal realizou constataram que os órgãos públicos adotaram os requisitos mínimos visando ao cumprimento das obrigações legais e normativas, mas não buscaram analisar a condução satisfatória das unidades de integridade ou a verificação da eficácia de suas atividades (OECD, 2011).

A CGU deu publicidade, em 2017, a um Manual para Implementação de Programa de Integridade, voltado ao setor público, o qual menciona, dentre os principais aspectos relativos à discussão sobre integridade numa organização, as interlocuções com a sociedade em geral, uma vez que a integridade se trata de requisito relevante para aumentar a confiança da sociedade no Estado e nas respectivas instituições (BRASIL, CGU, 2017). Contudo, não se constatam, no citado manual, procedimentos que orientem essa participação de uma forma mais direta.

Não obstante a publicação de normas relevantes como, a lei de acesso à informação, a lei dos usuários dos serviços públicos federais e de instruções destinadas a orientar o recebimento e tratamento de denúncias anônimas, sejam instrumentos que possibilitam algum de tipo de participação da sociedade, há necessidade de uma maior clareza quanto às contribuições que possam decorrer dessa participação para a construção e aperfeiçoamento da integridade na Administração Pública. Assim, verifica-se a necessidade de uma melhor definição quanto à participação da sociedade nos processos de construção da integridade pública.

Um exemplo prático, relacionado ao funcionamento adequado das unidades de integridade ou à eficácia das atividades que executam, é a ausência de avanço no quesito mapeamento dos riscos pelos órgãos e entidades públicos federais, abordado no item seguinte.

3.2 MAPEAMENTO DOS RISCOS COMO AÇÃO PRÉVIA NECESSÁRIA

No Poder Executivo Federal, os procedimentos relativos à gestão de riscos tiveram as primeiras iniciativas com o Banco Central do Brasil (Bacen) em 1997. Anos depois, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) teve sua primeira iniciativa com a

publicação do *Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos* do Programa Gespública, sendo aprovada, em 2016, a política destinada a gerir integridade, riscos e controles internos (VIEIRA; BARRETO, 2019).

O Ministério do Planejamento, aliado à CGU, publicou a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 2016, sobre os controles internos, a gestão de riscos e a governança na esfera executiva federal (BRASIL, MP/CGU, 2016). Essa norma instituiu, pela primeira vez, obrigações relativas a esses temas para a Administração Pública Federal e visa fortalecer a gestão, aperfeiçoar os processos e induzir que sejam alcançados os objetivos, mediante a criação e o aperfeiçoamento dos controles internos relativos à gestão, à governança e à sistematização da gestão de riscos.

A CGU elaborou um “Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade” no âmbito da esfera federal (BRASIL, CGU, 2018), o qual contempla como Política de Gestão de Riscos o teor do art. 2º, inciso XII da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 2016, no sentido de ser a manifestação do compromisso e diretrizes gerais de um órgão ou entidade direcionados à gestão de riscos. Contudo, não se verifica avanço do plano conceitual para o plano prático relativo ao levantamento de riscos pelos órgãos e entidades, individualmente, condição que pode ser identificada pelos registros da própria CGU, em relação à esfera federal.

O Painel de Integridade Pública da CGU (BRASIL, CGU, 2022) aponta um total de 187 órgãos com preenchimento obrigatório de dados, dos quais 167, equivalente a 89%, atenderam ao quesito “realização de levantamento de riscos para a integridade”. Quando se detalha essa informação, em relação às agências reguladoras, é possível constatar que abrange dados relativos a 11 agências que tiveram aprovados os respectivos planos de integridade¹. Tomadas a título de exemplos seis delas (ANA, ANM, Aneel, ANP, Anvisa e Antt), constata-se que os levantamentos de riscos dos respectivos Planos de Integridade, em sua grande maioria, não contemplam riscos específicos da respectiva agência como era de se esperar, conforme se demonstra no Quadro 2.

¹ Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Mineração (ANM), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Transportes Terrestres (Antt); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); e Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Quadro 2 – Registros sobre riscos nos Planos de Integridade – ANA, ANM, Aneel, ANP, Anvisa e Antt

| <i>Órgão/ Entidade</i> | <i>Menção ao Levantamento dos Riscos</i> |
|----------------------------|---|
| ANA | Consta um item denominado “3.1.2 - Dos possíveis riscos” no qual constam oito riscos relacionados, conforme dois exemplos: vulnerabilidade das regras para contratação de terceirizados e estagiários; informações cadastrais relativas à força de trabalho da ANA não concentradas na área de gestão de pessoas. Em seguida verifica-se o item “3.1.3 - Das medidas propostas”, o qual traz propostas de medidas a serem adotadas. |
| ANM | O termo “levantamento de riscos” não consta do respectivo Plano de Integridade. Embora a palavra “riscos” conste 65 vezes nesse Plano, em todas as situações aparece sob a forma conceitual, denotando que não há registro dos riscos específicos da Agência. |
| Aneel | Consta o registro de que a Aneel mapeou 16 riscos estratégicos, sendo que oito deles são considerados críticos e, portanto, foram priorizados pois requerem ação imediata. Além disto, foram identificados 24 fatores de risco [...]. E, ainda, que no momento de finalização do Plano de Integridade estão sendo avaliados e detalhados os “Planos de Contingência” elaborados para os riscos estratégicos [...] |
| ANP | O termo “levantamento de riscos” consta duas vezes no plano de integridade. Na primeira, seguida pela informação de que estão “em preparação para o início das atividades de levantamento de riscos”. Na segunda, como medida de integridade denominada “levantamento de riscos estratégicos”, com previsão de conclusão para dez. 2022 e com a situação “a iniciar” |
| Anvisa | O termo “levantamento de riscos” não consta do respectivo plano de integridade, o qual se limita a referir que a Portaria nº 854, de 2017 traz a definição dos riscos que podem afetar o alcance dos objetivos da agência. Não se verifica ao longo do plano registro de qualquer risco concreto, todas as vezes em que a palavra risco aparece está sob a forma conceitual. |
| Antt | Consta previsão de “levantamento dos riscos de integridade dos processos críticos mapeados pelo EPO” com previsão para dez. 2023. |

Fonte: Elaboração própria a partir de: ANA, 2019 (último disponível); ANM, 2021; Aneel, 2021; ANP, 2021; Anvisa, 2021; e Antt, 2022.

Conforme demonstra o Quadro 3.2.1, embora se trate de agências com missões bem distintas, não há registro de qualquer risco específico, não obstante os dados sejam extraídos dos respectivos planos de integridade. No caso da ANA, embora tenha registrado oito riscos, nenhum deles tem relação com seus objetivos específicos, conforme demonstram os dois exemplos citados. Em relação à Aneel, faz menção ao mapeamento de 16 riscos, mas não refere quais são, assim como menciona que ainda está em construção os planos de contingências. No tocante às demais agências, o termo “levantamento de riscos” ou não consta do respectivo plano de integridade ou estão registrados sob a forma conceitual.

Em nível nacional, também, não se identifica mapeamento de riscos à corrupção. Contudo, poderia ser tomado como exemplo de boa prática em relação a isso o mapeamento feito por Portugal, que por meio da Lei nº 54/2008, criou o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) junto ao Tribunal de Contas daquele país, conforme aponta Leal (2020). Esse Conselho identificou sete áreas prioritárias de mapeamento de riscos e perigos de corrupção, sendo elas: i) contratação

pública; ii) administração pública eletrônica; iii) ordenamento do território, urbanismo e ambiente; iv) desportos e apostas; v) saúde e farmacêutica; vi) forças de fiscalização e de polícia, segurança e defesa; e vii) sistemas político e judicial.

Verifica-se assim, que um dos mais relevantes itens dos planos de integridade que é o “levantamento de riscos para a integridade” e as respectivas medidas para tratamento, no âmbito das agências reguladoras, permanece sem avanço concreto.

Tão relevante quanto o mapeamento de riscos é a adoção de políticas para o enfrentamento das dificuldades que representa, para a integridade pública, a ação dos grupos de interesse.

3.3. O CONTROLE DOS GRUPOS DE INTERESSE COMO UM OBSTÁCULO A SER SUPERADO

Dentre os papéis exercidos pela Administração Pública está a de mediadora de conflitos de interesses, mediante constantes negociações visando à definição de prioridades, em termos de políticas públicas, num cenário de recursos escassos. Esse processo abre possibilidades para que decisões sejam tomadas sem que prevaleça o interesse coletivo e uma das razões decorre da atuação de grupos que detém maior poder de pressão. Melo (2020), ao abordar a teoria econômica da escolha pública, refere que o processo de decisão, visando à regulação, é um produto que requer troca de vantagens políticas entre políticos eleitos, grupos de interesse e agências reguladoras, onde os políticos "vendem" políticas públicas que agradem a esses grupos em troca de vantagens, como votos e financiamento de eleições.

Há necessidade de serem inseridos mecanismos de controle desses grupos de interesse, pois as pessoas integrantes de um grupo não agirão em função de um objetivo comum, há menos que existam mecanismos para incentivá-las e punições por descumprimento, de modo a induzí-las a contribuir para a geração dos bens coletivos (OLSON; FERNANDEZ, 1999).

Inclui-se, a título de exemplo, o controle dos *lobbies*. Tem-se alinhamento com Cañardo (2018), cujo posicionamento é de que o controle dos *lobbies* e a possibilidade de aplicar sanções fazem parte de qualquer sistema que alega integridade. Faz-se necessária uma supervisão adequada e com regulação que tenha eficácia nas operações de *lobby*, além de um sistema que imponha sanções eficientes, quando ocorrer violações das respectivas disposições.

Ressalta-se, por pertinente, que no Brasil esse tipo de regulamentação é um campo em que o país ainda precisa avançar. Embora a matéria tramite no Congresso Nacional desde 1990, pela via do Projeto de Lei nº 6.132/1990, por exemplo, verifica-se que o último movimento nesse projeto ocorreu, em 13 de março de 2013 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). Por outro lado, não há como acreditar que a integridade pública possa funcionar em ambiente onde inexistam regras claras para o controle dos grupos de interesse.

Mesmo com as dificuldades destacadas, Coelho e Nepomuceno (2019) entendem que, apesar dos EUA terem trilhado o caminho anticorrupção ainda na década de 1970 e já contarem com uma estrutura mais sedimentada, o Brasil, ainda que tenha começado recentemente, está trilhando um caminho sem volta na Era da Integridade. A estrutura jurídica e doutrinária brasileira já está caminhando para se consolidar, criando possibilidades de que sejam alcançados níveis de excelência, inclusive em face da possibilidade de mesclar o que há de melhor em cada país fazendo as devidas adaptações.

Alinhando-se com essa visão otimista, apresenta-se, como exemplo de avanço, o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, o qual mesmo desenvolvido há pouco mais de 15 anos, tem demonstrado alguns resultados significativos em termos numéricos.

3.4. O SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, COMO EXEMPLO DE INSTÂNCIA DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Conforme abordado anteriormente, o Sistema de Correição do Poder Executivo federal foi criado em 2005, tendo sido regulamentado somente em 2006. Contudo, quando se verifica os números resultantes da respectiva atuação, constata-se que tem tido efetividade.

Há quem entenda, como é o caso de Fortini e Shermam (2017), que condenar entidades privadas, na forma prevista na Lei Anticorrupção, é um passo com longo caminho a ser percorrido, cujo destino final só será alcançado quando ocorrer a convergência de trajetórias, mediante o compartilhamento de compromisso entre o setor público e as empresas privadas, com o objetivo de serem evitadas atitudes eticamente questionáveis.

No âmbito da implementação de procedimentos de responsabilização, a CGU (BRASIL, CGU, 2022) criou o “Painel Correição em Dados”, o qual apresenta informações sobre as penalidades aplicadas a servidores públicos do Poder Executivo Federal e às empresas e entidades,

durante o período de 01/01/2017 a 29/07/2022, o qual se encontra disponível para qualquer pessoa que acesse a internet.

A Figura 1 traz uma síntese quantitativa das informações referentes à correição no Poder Executivo Federal.

Figura 1 - Painel Correição em Dados



Fonte: BRASIL, CGU, 2022.

Os dados constantes da Figura 3.4.1 demonstram que o país já contabiliza 2.952 penalidades de expulsões de servidores, dentre outras penalidades. Por outro lado, embora a opinião sobre a satisfatoriedade da aplicabilidade de R\$ 338 milhões a título de multas a entes privados, com base na lei anticorrupção, requeira um aprofundamento das pesquisas nesse tema, o que não é objeto deste estudo, o conjunto, em si, dessa penalidade com as demais, demonstra a efetividade do Sistema de Correição, haja vista tratar-se de resultado pertinente a um intervalo temporal de seis anos incompletos.

Ainda que apropriadas as ponderações de Fortini e Sherman (2017), e o Brasil precise demonstrar avanços quanto ao compartilhamento de compromisso entre o setor público e as empresas privadas com vistas a serem evitadas atitudes eticamente questionáveis, o sistema de correição em análise trata-se de um exemplo concreto de instância de integridade que tem previsão em norma e tem demonstrado efetividade, tendo, ainda, o mérito de estarem disponíveis os dados e informações sobre as penalidades, o que possibilita um maior controle social.

4 MÉTODO DE PESQUISA

A metodologia aplicada consiste, num primeiro momento, em pesquisa bibliográfica em artigos nacionais e internacionais a fim de identificar a visão da doutrina sobre governança e integridade pública.

Num segundo momento, foi realizada pesquisa empírica documental, com foco na esfera federal da Administração Pública, mediante levantamento de informações relacionadas à integridade pública, disponível no sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União, por ser o órgão federal considerado Agência Anticorrupção Brasileira.

A partir da análise dos registros contidos no Painel de Integridade Pública da CGU (BRASIL, CGU, 2022) entendeu-se pertinente uma análise específica de alguns planos de integridade, sendo selecionados seis de um total de 11 agências reguladoras constantes do painel: ANA, ANM, Aneel, ANP, Anvisa e Antt.

Foram realizadas pesquisas, também, junto aos sítios eletrônicos das agências selecionadas, buscando constatar se havia plano de integridade mais atual. Em prol de uma visão da prática adotada, foram examinados os programas de integridade, com foco no “levantamento de riscos para a integridade”.

Em face da constatação, a partir dos normativos nacionais sobre integridade, que o sistema de correição é uma das instâncias de integridade pública e, ainda, com o fim de obter uma visão da prática implementada, efetuaram-se pesquisas no sítio eletrônico da CGU relativas ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, tendo sido encontrado o “Painel de Correição em Dados”.

A pesquisa tem cunho exploratório e explicativo, sendo de natureza predominantemente qualitativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou identificar se os mecanismos e procedimentos ligados à integridade pública são significativos para propiciar a efetivação de uma boa governança pública e, ainda, quais mecanismos e procedimentos inerentes à integridade pública o país tem adotado e em quais têm apresentado avanços.

A visão brasileira de boa governança pública tem alinhamento parcial com as orientações internacionais sobre o tema, especialmente, as principais convenções contra a corrupção – Convenção da ONU, assinada em 2003; Convenção Interamericana, em vigor no país a partir de 2002; e Convenção da OCDE, internalizada em 2000 – mas, pode se dizer que a própria Constituição Federal já trazia essas ideias ao incluir no rol dos princípios norteadores da Administração Pública, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

A estruturação normativa sobre integridade pública no Brasil demonstra que o país tem caminhado nesse quesito, o que poderá impulsioná-lo a uma boa governança pública. São exemplos disso, o fato de terem sido criadas leis como: da anticorrupção, do *compliance* público, dos usuários dos serviços públicos, do acesso à informação e do conflito de interesses.

Contudo, embora exista uma narrativa no Brasil de que está sendo implementada a integridade na Administração Pública Federal, não se verificam avanços concretos significativos. A título de exemplo, o mapeamento dos riscos de cada órgão, o qual deveria ser uma ação prévia ao estabelecimento de um programa de integridade, não tem sido executado, conforme apontam os exemplos informados neste estudo. Verifica-se, portanto, que permanece a responsabilidade e necessidade de serem tornados efetivos os comandos contidos nas normas, para o mapeamento de riscos pelos órgãos e entidades públicos.

Noutra vertente, relativa aos mecanismos de controle dos grupos de interesse, em especial dos lobistas, também é um obstáculo que precisa ser gerenciado, de modo a impedir que possam prevalecer os interesses de grupos com maior poder de pressão, em detrimento do interesse coletivo. Enquanto mecanismo que favorece os programas de integridade, entende-se relevante que o *lobby* seja regulamentado e tenha suporte supervisional por meio de um sistema de sanções, que se mostre eficiente, quando das violações de suas disposições, sendo esse um campo em que o Brasil precisa avançar.

Assim, verifica-se que o Brasil tem caminhado de modo razoável em direção à integridade pública, no tocante à normatização, o que contribuirá para direcioná-lo a uma boa governança pública. Contudo, há necessidade de maior articulação entre organizações e instituições, na busca por uma efetivação prática das normas e no trato de questões sensíveis como é o controle da atuação dos grupos de interesse.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. **Plano de Integridade da ANA, 2019**. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/integridade/copy_of_PlanodeIntegridadeReviso2019.8.12vfcapae4capacorreido.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Plano de Integridade da Aneel, 2021**. Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45861/3/ANEEL_Plano_Integridade_V1.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM. **Plano de Integridade 2021-2023**.

Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-de-integridade/arquivos/plano-de-integridade-2021-vf-copia.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP.

Plano de Integridade da ANP – Biênio 2021/22. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/arq/plano-de-integridade-anp-2021_22.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Plano de Integridade**

Biênio 2022/2023. Disponível em: https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/governanca-publica/copy_of_PlanodeIntegridadeBinio2022_2023.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA. **Plano de Integridade**

2021-2023. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/acesoainformacao/institucional/arquivos/plano_de_integridade.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EBAPE.BR**, jul.-set. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/83365>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BENEDICTO, Samuel Carvalho de; GUIMARÃES JÚNIOR, Ernani de Souza; PEREIRA José Roberto; ANDRADE, Gustavo Henrique Nogueira de. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/878/87828781010.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados - CD. **Projeto de Lei nº 6.132/1990**. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional. Regulamentando o exercício de grupo de pressão ou lobby. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU. **Guia de Integridade Pública**: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília, set. 2015. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41665/12/2015_cgu_guia-de-integridade-publica.pdf. Acesso em: 8 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP e Controladoria-Geral da União - CGU. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU. **Manual para Implementação de Programas de Integridade**. Brasília: CGU, jul. 2017. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual_implementacao_programa_integridade.pdf. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**: orientações para a administração pública federal. Brasília: CGU, set. 2018. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual_gestao_riscos_integridade_cgu.pdf. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU. **Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018**. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal sobre a

execução e monitoramento dos programas de integridade. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU. **Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019**. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, sobre a a execução e o monitoramento dos programas de integridade. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41324/1/Portaria_CGU_57_2019.pdf. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU. **Painel Correição em dados**. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União - CGU. **Painel de Integridade Pública**. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime - UNODC. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 25 jul. 2022.

CAÑARDO, Hernando V. *La penumbra de la corrupción: regulación internacional de los lobbies*. **Forum**, n. 6, p. 41-78, 2018. Disponível em: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2549/1/penumbra-corrupcion-regulacion-lobbies.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto; NEPOMUCENO, Augusto Moutella. Programas de integridade como instrumento de boa governança pública: o FCPA e o U.K. Bribery como normas inspiradoras. **Revista Juris Poiesis**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 29, p. 65-83, ago. 2019. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/7501/47966290>. Acesso em: 28 jul. 2022.

DIÁRIO DO ESTADO. **Os 10 maiores esquemas de corrupção da história do Brasil**. 5 maio 2021. Disponível em: <https://diariodoestado.com.br/os-10-maiores-esquemas-de-corrupcao-da-historia-do-brasil-99802/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 14. Fortaleza, 3-5 nov. 2005. **Anais...** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022.

LEAL, Rogério Gesta. Controle de Integridade e Administração Pública: sinergias necessárias. **Seqüência - Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 41 n. 86, p. 148-169, dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/72940>. Acesso em: 29 jul. 2022.

MAESSCHALCK, Jeroen; BERTOK, Janos. Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. In: GLOBAL FORUM ON PUBLIC GOVERNANCE. Paris, France, 23 apr. 2009. **Conference Papers...** Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281280788_Towards_a_sound_integrity_framework_instruments_processes_structures_and_conditions_for_implementation. Acesso em: 30 jul. 2022.

MELO, J. G. T. Regulação do lobby no Brasil: reflexões a partir da Teoria dos Grupos de Mancur Olson e da Teoria Processual Administrativa da Regulação. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 164-181, maio 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/28463>. Acesso em: 28 jul. 2022.

MOZZATO, Anelise Rebelato; CARRION, Rosinha Machado; MORETTO, Cleide Fátima. Globalização, desenvolvimento sustentável e governança: a importância dos espaços socioterritoriais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 75-100, jun. 2014. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/download/2829/3455>. Acesso em: 28 jul. 2022.

OLSON, Mancur; FERNANDEZ, Fábio. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OAS. **Convenção Interamericana Contra a Corrupção**. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>. Acesso em: 28 jul. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SALAMON, Lester M. The new governance and tools for public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 28, n. 5, 2011. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2182&context=ulj>. Acesso em: 29 jul. 2022.

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

WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS – WGI. **O que é governança?** Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>. Acesso em: 26 jul. 2022.