

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ORGANIZACIONAL**

JULIANA PEREIRA DE ASSIS

**Programa de Integridade como instrumento de Governança Pública: uma análise
do processo de implementação no Município de Uberlândia-MG**

UBERLÂNDIA
2023

JULIANA PEREIRA DE ASSIS

Programa de Integridade como instrumento de Governança Pública: uma análise do processo de implementação no Município de Uberlândia-MG

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a conclusão do curso.

Orientação: Professor Doutor Rodrigo Miranda

Linha de Pesquisa: Gestão Pública

UBERLÂNDIA
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

A848p
2023

Assis, Juliana Pereira de, 1982-
Programa de Integridade como instrumento de Governança Pública
[recurso eletrônico] : uma análise do processo de implementação no
Município de Uberlândia-MG / Juliana Pereira de Assis. - 2023.

Orientador: Rodrigo Miranda.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.7136>

Inclui bibliografia.

1. Administração. I. Miranda, Rodrigo, 1978-, (Orient.). II.
Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em
Gestão Organizacional. III. Título.

CDU: 658

Glória Aparecida
Bibliotecária Documentalista - CRB-6/2047



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão
Organizacional

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 5M, Sala 108 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG,
CEP 38400-902

Telefone: (34) 3239-4525 - www.ppggo.fagen.ufu.br - ppggo@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Gestão Organizacional				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Profissional, 103, PPGGO				
Data:	Vinte e oito de novembro de dois mil e vinte e três	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:00
Matrícula do Discente:	12112GOM017				
Nome do Discente:	Juliana Pereira de Assis				
Título do Trabalho:	Programa de Integridade como instrumento de Governança Pública: uma análise do processo de implementação no Município de Uberlândia-MG				
Área de concentração:	Gestão Organizacional				
Linha de pesquisa:	Gestão Pública				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	-				

Reuniu-se, por meio de webconferência, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional, assim composta: Professores Doutores: Luciana Carvalho (UFU), Daiana Paula Pimenta (UFG) e Rodrigo Miranda, orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Rodrigo Miranda, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Miranda, Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/11/2023, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Carvalho, Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/11/2023, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daiana Paula Pimenta, Usuário Externo**, em 02/12/2023, às 09:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4939858** e o código CRC **1231DD33**.

Referência: Processo nº 23117.077826/2023-50

SEI nº 4939858

AGRADECIMENTOS

Aquele que ingressa em uma jornada acadêmica por vezes não tem ideia do caminho difícil e da estrada tortuosa que poderá enfrentar, mas tudo poderá se tornar mais fácil em razão das pessoas que encontramos por ele e apoio que delas recebemos para que não sejamos vencidos pelo cansaço, desânimo e por vezes até pela vontade de desistir.

No meu caminho encontrei essas pessoas, e a elas quero agradecer por terem sido essenciais nessa minha jornada que considerei engrandecedora tanto no âmbito profissional, por eu ter me aventurado em uma área diferente da jurídica a que estou habituada, mas que ampliou meus horizontes para contribuir no desenvolvimento da gestão pública, quanto na esfera pessoal, por ter percebido o quanto o estudo nos capacita a sermos mais eficientes, dinâmicos e o quanto podemos crescer enquanto indivíduos.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus, que diante de várias dificuldades enfrentadas na minha vida pessoal, e acabaram refletindo no desenvolvimento do meu trabalho, colocou chão onde não achava que havia nada e eu só dei passos com fé de que tudo ficaria bem e daria certo, me carregando quando eu não conseguia caminhar.

Quero agradecer ao meu orientador, que deixou vários momentos de descanso, de lazer com sua família para me ceder algo extremamente precioso como o seu tempo, prestando auxílio e direcionamento, para que eu pudesse concretizar o meu trabalho. Aos mestres que me acompanharam pela vida, aos mestres do curso, meu eterno respeito e gratidão.

Gostaria de agradecer aos meus familiares por todo incentivo que me foi dado, pela compreensão e paciência quando não me sentia disponível ou capaz, mas permitiram que tudo se tornasse confortável e leve.

Por fim, e não menos importante, gratidão infinita aos meus queridos colegas e amigos que fiz durante o curso, pelos conhecimentos compartilhados, pelas confidências quando pensava que estava sozinha e me deram a mão, me auxiliando em trabalhos, com palavras de carinho e incentivo, por se mostrarem verdadeiros parceiros de caminhada. Que vocês tenham muito sucesso profissional e pessoal.

"Nosso caráter é um presságio de nosso destino, e quanto maior a integridade que temos e mantemos, mais fácil e nobre este destino tem probabilidade de ser"

George Santayana

RESUMO

Os programas de integridade têm sido utilizados por diversas entidades como instrumentos de governança e gestão pública, principalmente no auxílio à prevenção e combate à corrupção no serviço público. Considerando este cenário, propõe-se com esta pesquisa, por meio do estudo do projeto piloto da Rede Governança Brasil para construção de um Plano de Integridade no Município de Uberlândia, analisar as etapas, as dificuldades, os desafios da sua implementação, de forma a entender como um Programa de Integridade pode contribuir para o estabelecimento de uma cultura de integridade, na disseminação do movimento de boas práticas de gestão e governança no serviço público municipal, proporcionando a elevação dos padrões éticos, melhoria na prestação de serviços à população, trazendo credibilidade, eficiência e segurança jurídica nas relações entre os setores público e privado. Trata-se de uma pesquisa participante, do tipo qualitativa, cuja coleta de dados se deu por documentos oficiais do projeto e informações divulgadas de forma eletrônica, utilizando-se predominantemente da técnica de análise de conteúdo. Como principais resultados, identificou-se a importância do auxílio de entidades externas com expertise no auxílio do desenvolvimento do projeto, a relevância da verificação de suas vulnerabilidades, da criação de um arcabouço regulamentar de suporte, do treinamento e capacitação dos servidores, a fim de que sejam minimizadas as dificuldades como a falta de conhecimento, do comprometimento, da manutenção e efetividade do plano. A partir do estudo realizado, foi apresentado como produto tecnológico uma proposta de curso para gestores e servidores de municípios sobre a implementação de Programas de Integridade e como estes podem auxiliá-los na implementação da governança, objetivando ainda difusão do conhecimento sobre o assunto e ampliação do debate dentro das entidades nos diversos níveis da esfera federativa.

Palavras-chave: integridade pública; governança pública; corrupção; programas de integridade.

ABSTRACT

Integrity programs have been used by various entities as governance and public management instruments, mainly to help prevent and combat corruption in the public service. Considering this scenario, this research proposes, through the study of the pilot project of Rede Governança Brasil for the construction of an Integrity Plan in the Municipality of Uberlândia, to analyze the stages, difficulties, challenges of its implementation, in order to understand how an Integrity Program can contribute to the establishment of a culture of integrity, in the dissemination of the movement of good management and governance practices in the municipal public service, providing an increase in ethical standards, improving the provision of services to the population, bringing credibility, efficiency and legal security in relations between the public and private sectors. This is a participatory, qualitative research, whose data collection took place through official project documents and information disseminated electronically, predominantly using the content analysis technique. As main results, the importance of assistance from external entities with expertise in helping to develop the project was identified, the relevance of verifying its vulnerabilities, the creation of a supporting regulatory framework, the training and qualification of employees, in order to that difficulties such as lack of knowledge, commitment, maintenance and effectiveness of the plan are minimized. Based on the study carried out, a course proposal for municipal managers and employees on the implementation of Integrity Programs and how these can help them in the implementation of governance was presented as a technological product, also aiming to disseminate knowledge on the subject and expand debate within entities at different levels of the federative sphere.

Keywords: public integrity; public governance; corruption; integrity programs.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre governança e gestão

Figura 2 - "Régua do Compliance"

Figura 3 - Fluxograma das etapas do Projeto de Implementação do Plano de Integridade

Figura 4 - Pilares do Plano de Integridade para o Programa de Integridade do Município de Uberlândia

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos de governança

Quadro 2 - Modelos de gestão pública

Quadro 3 - Documentos relevantes selecionados para análise

Quadro 4 - Principais recomendações de integridade para governança (TCU)

Quadro 5 - Principais recomendações de integridade para governança (CGU)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU – Controladoria Geral da União

CGM – Controladoria Geral do Município

CONACI - Conselho Nacional de Controle Interno

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONU - Organização das Nações Unidas

PGM - Procuradoria Geral do Município

RGB - Rede Governança Brasil

TI - Transparência Internacional

TCU - Tribunal de Contas da União

IPC - Índice de Percepção de Corrupção

IFAC - *International Federation of Accountants*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	
1.1	Contextualização e delimitação do tema.....	10
1.2	Problema de pesquisa.....	14
1.3	Objetivo geral.....	14
1.4	Objetivos específicos.....	13
1.5	Justificativa teórica, técnica e social	14
1.6	Estrutura do trabalho.....	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO	
2.1	Governança Pública: conceitos e princípios.....	18
2.2	Gestão Pública e sua relação com a Governança.....	22
2.3	Integridade no contexto da governança pública.....	26
2.4	<i>Compliance Público</i> e os Programas de Integridade.....	31
3	PROCEDIMENTOS DA PESQUISA.....	37
4	ANÁLISE E RESULTADOS	
4.1	Das Recomendações da OCDE de governança ao reconhecimento da importância da integridade pelo Município de Uberlândia.....	44
4.2	Diretrizes de integridade para governança segundo a CGU e o TCU e as ações promovidas em Uberlândia.....	49
4.3	Componentes básicos de um Programa de Integridade e o Projeto do Plano de Uberlândia.....	57
4.4	Principais desafios enfrentados na implementação das etapas do Projeto.....	65
5	CONCLUSÃO.....	68
6	REFERÊNCIAS.....	71
7	APÊNDICE	
7.1	Proposta de curso para implementação de Programas de Integridade para municípios como instrumento de governança.....	78
	Anexo I - Principais marcos regulatórios em integridade do Município de Uberlândia.....	84
	Anexo II - Principais marcos regulatórios em integridade no Brasil.....	86

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e delimitação do tema

A crise fiscal dos anos 1980 exigiu um novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de contribuir para um Estado eficiente, pelo que a governança pública possuía como propósito assegurar que as ações executadas fossem sempre alinhadas ao interesse público, além de ter como objetivo a conquista e preservação da confiança da sociedade, utilizando-se de um conjunto de mecanismos como liderança, estratégia e controle (TCU, 2014).

Um extenso processo de reforma também nasceu dos esforços para controlar os gastos públicos, visando ainda a prevenção da corrupção na administração pública federal, em resposta a casos que chamaram a atenção da sociedade brasileira. As reformas também tinham como intuito aumentar a transparência e o controle social na prestação de serviços públicos, incorporar uma abordagem baseada em risco nos processos de controle interno dos órgãos públicos e promover elevados padrões de conduta por parte dos agentes públicos federais (OCDE, 2011).

Em relação à questão da corrupção no setor público, vários marcos importantes do cenário mundial reforçam esta preocupação, a exemplo da Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996) na esfera de atuação dos países membros da Organização dos Estados Americanos, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (1997), e o principal instrumento internacional sobre a corrupção, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003), aprovada pela Assembleia-Geral da Organização da Nações Unidas, que estabelece regras vinculantes aos países signatários no desafio de combater o problema internacional em um cenário de globalização crescente (*United Nations Office on Drugs and Crime*, 2022).

Diante disso, podemos observar que o controle à corrupção é um dos assuntos que encontra prioridade na agenda das organizações internacionais que apoiam a difusão de programas anticorrupção com o objetivo de melhorar a capacidade da gestão pública e promover o desenvolvimento econômico (Reis e Almeida, 2020), a exemplo da Transparência Internacional, sediada na Alemanha, que possui mais de 20 anos de luta contra a corrupção e presença em mais de 100 países, desenvolve um amplo portfólio de publicações, bancos de dados, índices, metodologias, métodos de treinamento e, dada a sua extensa rede de especialistas, é

reconhecida como um importante laboratório de ideias sobre transparência e governança no mundo (Transparência Internacional, 2022).

Sobre os trabalhos desenvolvidos pela TI, destaca-se o Índice de Percepção de Corrupção, um indicador de corrupção mundial muito conhecido e utilizado na medição da corrupção em pesquisas científicas, referência inclusive de tomadores de decisão dos setores público e privado para avaliação de riscos e planejamento de suas ações, construído por meio da avaliação de empresários e analistas de cento e oitenta países e territórios, convidados a dar sua opinião sobre o grau de corrupção em seu país, atribuindo notas em uma escala entre 0 (zero), quando o país é percebido como altamente corrupto, e 100 (cem), quando o país é percebido como muito íntegro.

Especificamente em relação ao Brasil, que atualmente conta com 38 pontos no IPC, a percepção da corrupção segue em um patamar ruim e estagnado, abaixo da média global (43 pontos), abaixo da média dos BRICS (39 pontos), da média regional para a América Latina e Caribe (41 pontos), ainda distante da média dos países do G20 (54 pontos) e da OCDE (66 pontos), ocupando no ano de 2022 a 94ª posição num ranking de percepção da corrupção, atrás de países como Colômbia, Argentina e Uruguai (Transparência Internacional, 2022).

Aliado a isso, na tentativa de dar tratamento a questão, o Brasil desenvolveu um amplo aparato legal tanto na área de auditoria e fiscalização, quanto no campo de correição e prevenção à corrupção, com a instituição de vários dispositivos, a exemplo do Código Penal, da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7347/1985), Lei dos Crimes Econômicos (Lei nº 8.137/1990), Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998), Código Civil (Lei nº 10.406/2002), Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), Lei das Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013) e o Estatuto das Estatais (Lei 13.303/16) (JusBrasil, 2016).

No ano de 2016, o Tribunal de Contas da União, lançou a primeira edição do Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, que trouxe elementos de *compliance* voltado ao gerenciamento de riscos, por meio de seu monitoramento em relação à desconformidade com leis e regulamentos; sendo uma das funções de controladoria o acompanhamento dos riscos financeiros, o que inclui a função antifraude e anticorrupção (TCU, 2016).

No mesmo sentido, a Controladoria Geral da União, editou a Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, que versa sobre o Programa de Integridade da CGU, estabelecendo um conjunto

de medidas institucionais para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta (CGU, 2016).

Embora a mencionada Lei Anticorrupção tenha trago o embrião da importância de existência dos mecanismos e procedimentos internos de integridade, o *compliance* relacionado à administração pública brasileira foi institucionalizado no âmbito federal meio do Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017, que constituiu a Política Nacional de Governança Pública, estabelecendo regras para a uniformidade e qualidade de políticas de governança com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção (Brasil, 2017).

Em julho de 2017, a CGU, juntamente com o Ministério da Transparência, publicou o Manual para implementação de Programas de Integridade, com orientações para o setor público, recomendando, por exemplo, a promoção de treinamentos que auxiliem os agentes públicos a não cometerem equívocos nos quais possa ocorrer quebra de integridade, pois entende que a qualificação dos servidores públicos tende a aprimorar a prestação do serviço não apenas sob a ótica de prevenir fraudes, mas também como estratégia para garantir qualidade e profissionalismo (MT e CGU, 2017).

A última versão do Programa de Integridade da CGU foi publicada pela Portaria nº 1.118, de 14 de maio de 2021, tendo ainda sido criado o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (Brasil, 2021b), agora denominado Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Brasil, 2023) , cuja finalidade é buscar a ampliação da efetividade dos programas de integridade das autarquias, fundações públicas da União e dos ministérios.

Destaca-se que a incorporação da integridade na legislação e conseqüentemente nas instituições é fruto do movimento de governança pública, na qual temos como principais princípios a confiabilidade, responsabilidade, transparência e a própria integridade (Brasil, 2017, art. 3º), trazendo a responsabilidade de fazer com que cada agente possa atuar além do interesse próprio (Dias, 2012).

Seguindo esse referido movimento de governança e a tendência dos órgãos federais, em especial a CGU e o TCU, o município de Uberlândia-MG instituiu a sua Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito municipal, por meio do Decreto Municipal nº 18.390, de 09 de

dezembro de 2019, estabelecendo a obrigatoriedade dos órgãos e entidades da administração pública municipal de comporem os seus programas de integridade com o objetivo de adotar medidas destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e atos de corrupção (Uberlândia, 2019, art. 3º, II).

Neste sentido, em cumprimento à legislação, o Projeto surgiu em razão da necessidade de fortalecer o ambiente de integridade nos órgãos e entidades do Município sendo, de forma colaborativa, firmado um Acordo de Cooperação Técnica com a Rede Governança Brasil, visando a cooperação mútua e realização de ações conjuntas para a implementação de um Plano de Integridade em âmbito municipal, o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de órgãos públicos eficazes, socialmente responsáveis e transparentes (Projeto de Implementação do Plano de Integridade do Município de Uberlândia, 2021).

A RGB é uma associação sem fins lucrativos criada no ano de 2019, composta por servidores públicos, gestores públicos e privados, técnicos, professores, profissionais de diversas áreas e sociedade, que, de forma conjunta, trabalham em prol da cultura da governança, convergindo seus esforços para contribuir com uma administração pública e privada íntegra, efetiva, eficaz e eficiente. Dada a sua relevância, atualmente está presente nos vinte e seis estados, no Distrito Federal e em mais 8 países (RGB, 2022).

Diante disso, partindo-se deste cenário de governança e combate à corrupção, bem como da tendência de implementação de programas de integridade na Administração Pública, propõe-se com esta pesquisa, por meio do estudo do projeto piloto da Rede Governança Brasil para construção de um Plano de Integridade no Município de Uberlândia, analisar as suas etapas, as dificuldades, os desafios da sua implementação, de forma a entender como um Programa de Integridade pode contribuir para o estabelecimento de uma cultura de integridade, na disseminação do movimento de boas práticas de gestão e governança no serviço público municipal, proporcionando a elevação dos padrões éticos, melhoria na prestação de serviços à população, trazendo credibilidade, eficiência e segurança jurídica nas relações entre os setores público e privado.

1.2 Problema de Pesquisa

Como se deu o processo de implementação de um Programa de Integridade para o desenvolvimento da governança pública no município de Uberlândia?

1.3 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de implementação do Programa de Integridade do Município de Uberlândia, os desafios e dificuldades enfrentados, a fim de entender como este instrumento pode auxiliar na consolidação da governança pública no Poder Executivo Municipal.

1.4 Objetivos específicos

Os objetivos específicos deste trabalho são os seguintes:

- a) Descrever o processo de implementação do Plano e do Programa de Integridade no Município de Uberlândia-MG;
- b) Identificar e analisar as principais ações desenvolvidas no Município relacionadas às recomendações de governança da OCDE, TCU e CGU;
- c) Identificar e analisar os principais desafios encontrados no processo de implementação do projeto.
- d) Apresentar uma proposta de curso para gestores e servidores de municípios sobre a implementação de Programas de Integridade e como estes podem auxiliá-los no desenvolvimento da governança.

1.5 Justificativa teórica, técnica e social

De acordo com Dias e Cario (2014), o estudo do tema Governança Pública, pode contribuir para o avanço teórico e prático do movimento fundamental para a execução do papel do Estado demandado no século XXI e demonstrar um avanço no diálogo entre as diversas ciências, auxiliando-o numa coordenação de uma proposta de desenvolvimento para além do crescimento econômico, respeitando e fazendo respeitar uma sociedade e seu multacentrismo, promovendo ações coletivas e garantindo as bases das isonomias que têm como interesse dominante o bem-estar social.

A relevância técnica do assunto, que acaba por se confundir com a justificativa social, se dá na medida que o movimento de reforma do Estado buscou eficiência e respostas efetivas às necessidades dos cidadãos, sendo um processo histórico cuja dimensão é proporcional à da sua

crise (Bresser Pereira, 1998), de modo que a própria União se direcionou no sentido de instituir a sua Política de Governança Pública e *Compliance* em razão da percepção de que é necessário um alinhamento entre as ações realizadas pelos órgãos que compõem a administração pública.

Como resultado dessa mudança no modo de gestão do Estado, políticas públicas de governança e *compliance* tornam-se relevantes, pois têm como objetivo estabelecer meios para encontrar soluções inovadoras voltadas para a geração dos resultados demandados pela sociedade, promover a desburocratização e a modernização da gestão pública, melhorar a integração entre as diferentes esferas do poder público, contribuir com o monitoramento e avaliação de políticas públicas e ações governamentais estratégicas, elevar os padrões de conduta ética dos servidores públicos, além de estabelecer controles baseados na gestão de riscos (TCU, 2020).

Nesta esteira, como instrumento das políticas públicas de governança e *compliance* surgem os programas de integridade, objeto deste estudo, que se tornam substanciais, visto que, de acordo com a OCDE, a integridade é uma pedra fundamental da governança, uma condição para que atividades do governo tenham confiança, legitimidade e efetividade, pois a promoção da integridade e a prevenção à corrupção no setor público é essencial não só para preservar a credibilidade das instituições públicas em suas decisões, mas também para assegurar um campo propício para os negócios privados (OCDE, 2017).

Ainda de acordo com a OCDE (2017), o Programa de Integridade seria o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a detecção, prevenção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, uma estrutura de incentivos organizacionais que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público, além de fazer com que os setores responsáveis pelas atividades correspondentes trabalhem de forma coordenada para garantir uma atuação íntegra.

Destaca-se que a corrupção ganhou relevância na agenda mundial desde a década de 1980, quando se demonstrou que reduz a credibilidade das instituições públicas, dos governos, da democracia e inviabiliza o estado de bem-estar social (Abramo, 2005), de modo que o entendimento predominante entre as nações passou a ser o de que o combate à corrupção deveria ser um objetivo prioritário de qualquer país (Rocha e Fernandes, 2020).

Desta forma, considerando a importância do combate à corrupção, a implementação de instrumentos auxiliares de gestão de riscos e o aprimoramento da governança, sobre a justificativa teórica, em uma análise bibliométrica sobre o tema em sites de publicações científicas, foram

encontrados poucos relatos sobre a implementação de programas de integridade em instituições, que descrevessem as etapas desenvolvidas, discorressem sobre as dificuldades e desafios encontrados, representando uma lacuna teórica importante.

Diante desta lacuna, o estudo poderá auxiliar outras entidades na implementação de seus projetos, pois segundo pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) e pelo Banco Mundial, o ambiente de controle é o menos estruturado no Poder Executivo municipal, sendo um dos principais motivos a tímida presença de programas de integridade voltados para orientação das práticas de controle e gerenciamento de riscos, verificando-se que mais de 90% dos municípios não possuem programas de integridade próprios e quase 60% deles não regulamentaram a Lei Anticorrupção (CONACI, 2023).

Assim sendo, ao explorar a aplicação prática de um Programa de Integridade em nível municipal, a dissertação pode oferecer contribuições significativas não só para a instituição ao qual foi aplicado, mas também para a academia, no sentido de enriquecer o debate teórico sobre governança e integridade, bem como para gestores públicos, oferecendo *insights* sobre boas práticas e desafios enfrentados na implementação desses programas, auxiliando-os na possibilidade de se antever melhores soluções, estratégias e planejamento que melhor se encaixem às suas realidades.

Em relação à escolha do município de Uberlândia, destaca-se o fato de ter sido a primeira cidade selecionada para implementação do projeto piloto da RGB e, considerando todo o envolvimento do município com o tema ao longo dos últimos anos, a cidade é a primeira de Minas Gerais e a única do estado entre as 20 melhores do país na dimensão “Desempenho” do ranking 2023 do Índice de Governança Municipal divulgado pelo Conselho Federal de Administração, um estudo realizado durante quatro meses cuja amostragem se deu com mais de 5.500 municípios e tem como base fontes oficiais como DataSUS, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e a Secretaria do Tesouro Nacional e engloba indicadores públicos de saneamento, meio ambiente, saúde, vulnerabilidade social, segurança e educação (Prefeitura de Uberlândia, 2023).

Ressalta-se ainda que a pesquisadora atualmente integra o Comitê Interno de Governança Pública da Procuradoria Geral do Município de Uberlândia e o Grupo Executivo do Programa de Integridade, atuando no auxílio da construção e implementação das etapas do Plano proposto pela RGB em conjunto com o Governo municipal, o que também torna o trabalho relevante para a instituição, já que a qualificação e o estudo acerca do assunto pode gerar uma contribuição ao

Programa do município pela necessidade de aprimoramento e revisão periódica deste instrumento dinâmico, que deve se adequar às mudanças e a realidade da administração pública do momento, o que conseqüentemente também será revertido em uma melhoria da atuação da entidade na efetivação de suas políticas públicas, maior transparência no controle social e a determinação de estratégias e ações para atender os anseios da população em razão do aprimoramento da governança.

1.6 Estrutura do trabalho

A pesquisa está disposta em cinco seções:

- Na primeira seção foi apresentada uma introdução com a contextualização e delimitação do tema, discorrendo-se ainda sobre o problema de pesquisa, os objetivos do trabalho e as justificativas técnica, teórica e social;
- Na segunda seção é apresentado a discussão teórica acerca da governança pública, gestão pública e sua relação com a governança, abordando-se a integridade e o *compliance*;
- Na terceira seção apresenta-se os aspectos metodológicos que orientaram o trabalho, descrevendo-se a forma como foi realizada a pesquisa, as fontes e os documentos analisados;
- Na quarta seção destaca-se a análise propriamente dita dos documentos e os resultados, descrevendo-se a execução do projeto, abordando-se as dificuldades e desafios na implementação do Plano;
- Na quinta e última seção, aponta-se comentários conclusivos e recomendações para estudos futuros.

A partir do estudo realizado, como produto tecnológico, foi apresentado como apêndice do trabalho, uma proposta de curso para implementação de Programas de Integridade para municípios como instrumento de governança, o qual poderá ter como público-alvo gestores e servidores, objetivando a facilitação da execução de seus próprios planos, bem como a difusão do conhecimento sobre o assunto e ampliação do debate dentro das entidades nos diversos níveis da esfera federativa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO- EMPÍRICO

2.1 Governança pública: conceito e princípios

A governança pública surgiu como um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho; governando-se em rede de forma colaborativa orientado para resultados (Martins e Marini, 2014), tendo como um dos objetivos a solução de problemas públicos incorporados à agenda governamental, contribuindo diretamente para aprimorar o resultado das soluções oferecidas pelos agentes públicos, guiando-se por princípios como a responsividade e transparência (Barreto e Vieira, 2019).

Quando falamos de valor público, de acordo com o Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, aquele deve ser entendido como produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (Brasil, 2017, art. 1º, inciso II).

Para Oliveira e Pisa (2015) o conceito de governança pública envolve, entre outros aspectos da gestão, a transparência, prestação de contas (*accountability*), ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões, se refere à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, aliada à promoção de ações que garantam a atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos.

Embora haja um diálogo acadêmico em torno do que seria um conceito de governança pública, alguns princípios são comuns e transitam em todas as formulações, a exemplo da prestação de contas, responsabilização dos agentes públicos, transparência, credibilidade de informações, as políticas, a gestão e as estruturas públicas eficientes que legitimem as escolhas públicas e direcionam a atuação do gestor, bem como as instituições e os processos de execução da política pública que estejam conforme o interesse público (Teixeira e Gomes, 2019).

Considerando essa multiplicidade de conceitos, Oliveira e Pisa (2015), Teixeira e Gomes (2019) elaboraram quadros sistemáticos acerca do que se entende por governança, de onde extraímos alguns dos quais consideramos principais e que sintetizam essa estrutura, finalidade, desempenho e principiologia, no qual ainda acrescentamos os conceitos do Decreto Federal n.º 9.203/2017 que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

Quadro 1 - Conceitos de governança

Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999)	Tradições e instituições onde a autoridade de um país é exercida, o que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos. A capacidade efetiva do governo em formular e implementar políticas sólidas e o respeito dos cidadãos e do Estado para com as instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles.
IBGC (2009)	Sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.
United Nations Development Programme (UNDP) (2004)	Sistema de valores, políticas e instituições onde uma sociedade gera seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, via interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. Ela possui três aspectos, a saber: 1) econômico, que inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; 2) político, que compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam políticas públicas; e, 3) administrativo, que diz respeito às atividades de implementação dessas políticas.
Paines, Aguiar e Pinto (2018)	São mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos seguintes valores: eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário.
Art. 2º e 3º do Decreto Federal n.º 9.203/2017	Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle 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. Tem como princípios a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência.

Elaboração própria. Fonte: Oliveira e Pisa (2015), Teixeira e Gomes (2019)

O Referencial Básico de Governança conceitua a governança organizacional como a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de

uma organização (que administra recursos públicos) e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (TCU, 2020).

Atrelado a este conceito, temos que a governança é muito mais do que pôr as estruturas funcionando e se esforçar pela obtenção de bons resultados, pois requer um forte compromisso de todos os participantes, um direcionamento e orientação das pessoas, um aprimoramento da comunicação, uma abordagem sistemática à gestão da organização, uma grande ênfase nos valores da entidade, conduta ética e uma gestão dos riscos (Marques, 2007).

Sob a ótica da governança, as organizações públicas são cobradas por formas mais eficientes, transparentes, participativas, responsivas e íntegras de gestão, sob pena de não dispor de confiança para coordenar as redes de colaboração necessárias à resolução dos problemas públicos (Barreto e Vieira, 2019), o que levou a Administração Pública gerencial colocar o foco no cidadão, buscando-se como finalidade o interesse público como finalidade da Administração Pública (Bandeira Pereira; Perez Filho; Barboza, 2021)

Desta forma, a governança, além de garantir o Estado de Direito, é um norte no estabelecimento de cadeias claras para direcionar medidas de fortalecimento da sociedade civil que contribuam para o combate à corrupção governamental e burocrática, garantir a alocação eficiente dos recursos públicos e aumentar a legitimidade, por meio da transparência, da participação e responsividade (Barreto e Vieira, 2019).

Coelho (2016), adota o conceito de governança como observância das normas de boa conduta para a Administração Pública, assim como o respeito às medidas adotadas pelas leis para governar um país dentro de uma política ética e de combate à corrupção, ao suborno e às irregularidades administrativas, tendo como principais características para se alcançar a governança a transparência, a integridade, a equidade, a responsabilidade dos gestores e da alta administração, bem como a transparência e a prestação de contas.

Para o mesmo autor, a análise da governança pública deve ser feita sob uma perspectiva que proporcione a eficácia no cumprimento de sua estrutura: a) a sociedade (destinatário) e Estado (agente); b) a implementação do *Compliance* Público adaptado de acordo com a realidade do ente federativo; (c) órgãos estruturantes e entidades envolvidas no processo de gestão.

A administração pública quando alinhada aos preceitos da governança torna-se uma instituição com mais robustez no desenvolvimento de suas atividades, por meio de mecanismos que sustentam as boas práticas de gestão e, principalmente, voltada para uma gerência mais ética, transparente e eficiente, revelando um novo modelo de administração pública capaz de trazer resultados esperados pela sociedade (Aguilar, 2018).

Importante ainda ressaltar que o conceito de governança, não deve ser confundido com o conceito de governabilidade, o qual está ligado às condições de exercício do poder, por parte do governo em função da legitimidade e da criação de estruturas de apoio político, retrata a dimensão estatal do exercício do poder e a consequente capacidade de articulação política para execução das decisões governamentais, é o poder do Estado para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil (Nardes, Altounian, Vieira, 2018)

Para Araújo (2002), a governabilidade se refere às próprias condições materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado, pode ser concebida como a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum, sumarizadas como o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões entre os diferentes grupos sócio-políticos para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado.

Afirma ainda Araújo (2002) que a fonte ou origem principal da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada, enquanto a fonte da governança é um prolongamento destas fontes, cabendo ainda salientar que a governança tem como postulado fundamental condições mínimas de governabilidade dado o seu caráter, por definição, instrumental.

Para Bresser Pereira (2008), outro conceito que merece distinção é o de governo e governança, pois o governo, como entidade, é formado pelos órgãos superiores de tomada de decisões do Estado; à medida que a comunicação flui, é o processo de tomada de decisões dos funcionários públicos, já a governança também envolve um processo, mas um processo mais amplo, com a transmissão da ideia de que as organizações públicas não-estatais, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central.

Dado o conceito de governança, importante ainda estabelecermos a sua relação com a gestão, visto estarem interligados e serem necessários à compreensão do instituto da integridade.

2.2 Gestão pública e sua relação com a governança

Para Matias-Pereira (2014), um modelo de gestão pública pode ser entendido como um elenco de premissas, propósitos, orientações e normas legais que impõe o desdobramento em processos específicos, em estruturas de gestão e de gerência de recursos humanos, nas sugestões para o comportamento gerencial, da lógica da dinâmica de processo estratégico que se pretende alcançar.

Observa-se ainda que não há uma clara distinção entre gestão e administração, sendo usualmente tomadas como sinônimos por se assemelharem na medida em que preservam os mesmos elementos constitutivos, com suas heranças genéticas ligadas às funções enumeradas por Henri Fayol em 1916 de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar, embora a gestão agregue mais uma dimensão executiva na medida em que a administração diria "o que fazer" e aquela "faria acontecer", integrando-se à organização como um todo, reunindo elementos necessários para o alcance dos objetivos estabelecidos (Altounian, Souza, Lapa, 2020).

Para Secchi (2009), historicamente, o modelo burocrático weberiano estabeleceu um padrão excepcional de expertise entre os trabalhadores das organizações, em que um dos aspectos centrais é a separação entre planejamento e execução, baseando-se no princípio do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, de forma a dar contornos práticos à distinção entre a política e a administração pública.

Diante disso, a sedimentação da administração burocrática criou uma forma praticamente indestrutível de dominação, entretanto, a valorização excessiva de regulamentos, a despersonalização das relações humanas, os exageros de autoridade, a resistência à mudança, a limitação das interações organização e beneficiário, a formalidade excessiva, a hierarquização das decisões e outros desvios representaram disfunções da burocracia (Merton, 1986).

Conforme Bresser Pereira (1998), quando a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista, isto representou um grande passo no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Porém, à medida que o país crescia e assumia novos papéis, ficava clara a ineficiência inerente a esse tipo de administração. Enquanto a burocracia estatal via o fortalecimento de sua posição estratégica na sociedade, ficava claro que se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais ágeis, descentralizadas, voltadas para o controle de resultados do que o controle de procedimentos.

Em razão de uma necessidade de adaptação da forma de gestão, dada a complexidade dos problemas modernos que os governos enfrentam em um mundo de rápidas mudanças, o Estado brasileiro passou por uma transição de uma administração pública burocrática, cunhada em um modelo Weberiano de racionalidade, a uma administração pública gerencial, cujo objetivo era tornar gestores públicos mais autônomos e eficientes, de forma a utilizarem os limitados recursos disponíveis de uma maneira melhor e democrática (Bresser Pereira, 2002).

Neste sentido, a administração pública no Brasil procurou alinhar-se aos preceitos de desburocratização oriundos da nova gestão pública, ou administração pública gerencial, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual tinha como objetivo que as atividades das entidades públicas se tornassem eficientes a partir de padrões de gerenciamento típicos do setor privado, tendo em vista a superação deste modelo burocrático de rotinas rígidas e de cumprimento irrestrito das normas burocráticas (Cavalcante, 2017).

Assim sendo, a administração pública gerencial surgiu como um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009), em uma modelagem que as medidas gerencialistas introduzem mecanismos de contratualização, gestão da competição e escolha do cliente do serviço público que visam criar incentivos para a melhoria da prestação pelo agente, promovendo eficiência e efetividade do serviço e responsividade perante os clientes do serviço público (Barreto e Vieira, 2019).

Segundo Cavalcante (2017), a literatura tende a separar a nova gestão pública em duas gerações. A primeira geração, iniciada no fim dos anos 1970, tinha como perspectiva central a necessidade das organizações do setor público se adaptarem e funcionarem aos moldes da iniciativa privada, tendo como referência a sua competitividade e eficiência. A estratégia reformista envolveu amplos processos de privatização e terceirização de serviços, dentro de uma doutrina de redução do tamanho e do papel do Estado na economia. Já a segunda geração se caracterizou pela busca por eficiência e redução de gastos, priorizando-se a qualidade dos serviços prestados, o empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços por meio de competição entre os órgãos, transparência e *accountability*.

Em relação à transição dos modelos de gestão, Barreto e Vieira (2019), sintetizam em um quadro comparativo, que vai do burocrático que tinha como meta a conformidade legal estrita, passando pelo modelo gerencial, voltado ao desempenho com a visão do setor privado, chegando

ao que se chamou de nova governança pública, que respeita a perspectiva das partes interessadas e reconhece a existência de uma responsabilidade comum entre todos os atores estatais para com o seu desenvolvimento:

Quadro 2 - Modelos de gestão pública

	Burocrático	Gerencial	Nova governança pública
Orientação para	o cumprimento da lei	a satisfação do cliente do serviço público	o cidadão
Meta	conformidade legal estrita	Desempenho (eficiência)	Desempenho + conformidade
Perspectiva	setor público	setor privado	Estado (setor público, privado e social)
Controle	hierárquico (legal)	mercado (competitivo)	rede (político)
Lógica	competência legal	recursos escassos	colaboração

Fonte: Barreto e Vieira (2019), adaptado de Bovaird e Loffler (2009, p. 21).

De acordo com Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), as críticas a nova gestão pública, a exemplo da necessidade de incorporação do usuário como pressuposto de inclusão e coesão social do processo democrático, levaram à incorporação da ideia de governança à administração pública como um movimento posterior, estando esta mais comprometida com a atuação em rede, com o foco interorganizacional, com bases ideológicas distintas, sem um modelo único, mas voltado a uma busca adaptativa, flexível, de experimentação e aprendizagem.

Desta forma, a governança pública traz consigo características do modelo de administração pública gerencial e, de acordo com Secchi (2009), o movimento alavancado pelo gerencialismo está associado às reformas administrativas que pretendem minimizar os impactos da administração pública burocrática e sua rigidez, incentivando mecanismos de descentralização que possam melhorar o fornecimento dos serviços públicos.

Diante disso, é importante destacar que o conceito de gestão pública não se confunde com o conceito de governança, já que aquele está mais ligado a forma como devem ser planejados, coordenados e controlados os recursos da organização na busca de se alcançar os resultados almejados, com foco na melhoria da relação custo-benefício, estando situada mais em um nível operacional, enquanto a governança em um nível mais estratégico (Nardes, Autonian, Vieira, 2018).

O Referencial Básico de Governança do TCU mostra a relação entre essas duas esferas, em que a governança aparece pautada nos pilares “direcionar, monitorar e avaliar”, fornecendo a estratégia, enquanto a gestão é mais bem representada em um ciclo PDCA, idealizado por Edward Deming, estabelecido nos quatro passos “planejar, executar, controlar e agir”, tendo como mote a accountability, conforme demonstrado na Figura 1:

Figura 1 -Relação entre governança e gestão



Fonte: Referencial Básico de Governança do TCU (2020)

Para Bresser Pereira (2008), a gestão pública se envolve com o planejamento estratégico, pois enquanto na administração burocrática o planejamento está limitado às leis e regulamentos, sem casos individuais ou sem levar em conta possíveis respostas de adversários, em um planejamento gerencial há uma definição pormenorizada dos processos a serem seguidos e das estratégias a serem adotadas, gerando ganhos de eficiência substanciais considerando a reforma da gestão pública.

Traçada então uma relação de interdependência entre gestão pública e governança como elemento incorporado a esse novo modelo, já que não há predomínio e declínio de modelos organizacionais, sendo mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores (Secchi, 2009), passamos a abordar a incorporação da integridade dentro deste movimento.

2.2.2 Integridade no contexto da governança pública

Sendo a governança um direito dos cidadãos, segundo o TCU e o que recomendam organizações públicas como a OCDE, é importante atender a diretrizes como promoção dos valores de integridade e implementação de elevados padrões de comportamento, começando pela

demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e programa de integridade (TCU, 2020).

Seguindo a linha do referido movimento de governança pública, a Instrução Normativa Conjunta do CGU/MP Nº 001/2016, além de determinar que os controles internos da gestão do órgão ou entidade devam ser desenhados e implementados em consonância com a integridade e valores éticos, estabeleceu ainda como princípios da governança a liderança, a responsabilidade, o compromisso, a transparência, *accountability* e integridade.

Em relação à integridade, discriminou que esta possuiria como base a honestidade e objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho (MP e CGU, 2016, artigos. 8º e 21).

Um dos mecanismos de integridade é o compromisso com a ética que objetiva garantir o comportamento virtuoso do agente público, privilegiando o seu progresso individual, capaz de compreender a situação e as regras em que está envolvido e agir de forma correta, orientado por princípios dispostos em códigos, transmitidos em treinamentos, incentivados por meio do exemplo da liderança (Barreto e Vieira, 2019).

Considerando o foco na integridade como um princípio decorrente diretamente da governança pública, temos ainda a descrição do Plano Estratégico do TCU (2011), que a conceitua como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle.

Uma das funções da governança no setor público é garantir que as entidades atinjam os resultados pretendidos, agindo sempre no interesse público, que requer comportar-se com integridade, demonstrando forte compromisso com os valores éticos e respeitando o estado de direito, implementando boas práticas em transparência, relatórios e auditoria, para fornecer responsabilidade eficaz (Bandeira Pereira, Perez Filho, Barboza, 2021).

O fortalecimento da integridade é uma forma da Administração Pública aprimorar sua gestão de riscos, sua governança, já que o foco na conformidade decorreu dos próprios avanços da governança corporativa, que promoveu a necessidade de, diante de inúmeras fraudes ocorridas, alinhar o exercício dos poderes dos dirigentes de organizações aos parâmetros de transparência e prestação de contas (Nohara, 2022).

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública (2020) é clara ao estabelecer que a integridade é vital para a governança pública, salvaguardando o interesse público e reforçando valores fundamentais como o compromisso com uma democracia pluralista baseada no estado de direito e no respeito dos direitos humanos, sendo uma pedra angular do sistema geral de boa governança.

Para Marques (2007), a integridade tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e na credibilidade do seu relatório de desempenho.

Neste mesmo sentido, na Declaração do Governo Aberto (OGP, 2011), um dos compromissos firmado foi o de implementar os mais altos padrões de integridade profissional na administração pública (OGP, 2011), estabelecendo-se assim altos padrões éticos e códigos de conduta para seus funcionários públicos, o compromisso com políticas, mecanismos e práticas fortes contra a corrupção, garantindo a transparência na gestão do dinheiro público e das aquisições públicas e o fortalecimento do estado de direito.

Assim sendo, a integridade é um componente fundamental da governança pública que garante legitimidade de outras atividades de governo, de forma que uma gestão da integridade pública bem estruturada, com sistemas de correção, controles internos, gestão da ética, dentre outros coordenados, propicia o aperfeiçoamento do processo de tomada decisões que passa a ser direcionado por critérios técnicos, contribuindo para aumentar a qualidade na prestação dos serviços públicos (Barreto e Vieira, 2019).

A Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios, normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (OCDE, 2020), de modo que a possibilidade da ocorrência de evento de corrupção, fraude, irregularidade, desvio ético ou de conduta que venha a impactar o cumprimento dos objetivos institucionais é considerado um risco à integridade (Brasil, art. 2, inciso II, 2021).

É importante ressaltar que a abordagem preventiva constitui uma maneira eficaz de combate à corrupção, sendo inclusive desejável que haja uma responsabilidade de diferentes

partes da entidade em gerenciar riscos e mecanismos de controle nas atividades rotineiras da organização, estando a conformidade ligada a todo este sistema de proteção (TCU, 2016).

De fato, a corrupção é uma das questões mais corrosivas do nosso tempo que consome recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, gera descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições, além de perpetuar a desigualdade e a pobreza, impactando o bem-estar, a distribuição da renda e prejudicando oportunidades para participar igualmente na vida social, econômica e política (OCDE, 2020).

Para Filgueiras e Aranha (2011), o problema da corrupção suscitou uma perspectiva de reforma do Estado com o objetivo de diminuir o papel das burocracias nas democracias, pois entendeu-se que a discricionariedade dos agentes públicos implica na criação de oportunidades econômicas para a corrupção, o silogismo básico acabaria por impor uma diminuição do tamanho das burocracias e do próprio Estado na vida em sociedade com o objetivo de combatê-la.

A Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019 da CGU, considera como risco para a integridade, a vulnerabilidade que pode favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta, e tenham o potencial de comprometer os objetivos da instituição (CGU, art. 2º, inciso II).

Considerando a corrupção como um risco à integridade, observa-se que uma das dificuldades em seu estudo diz respeito à sua definição, o que pode ocorrer pelo fato de sua conceituação não ser universal e a própria opção política do país poder emprestar maior ou menor amplitude ao vocábulo, incrementando ou reduzindo a lista do que poderia ser enquadrado como prática corrupta (Fortini e Motta, 2016), ou seja, o resultado é que cada país ou entidade internacional define-os conforme seu contexto.

Para Silva (1996), qualquer definição de corrupção possui o elemento nuclear e comum de uma relação desonesta entre o público e o privado; a conduta se identificaria como uma forma de desvio de um padrão de conduta institucionalizado, caracterizado principalmente pela utilização do público pelo privado com um manifesto propósito de favorecimento pessoal ou grupal.

Bobbio (1998) conceituou a corrupção como um fenômeno no qual um funcionário público age de modo diverso dos padrões normativos do sistema, levando a um favorecimento de interesses particulares em troca de recompensas. Corrupto é, portanto, aquele que, desempenhando um papel na estrutura, apresenta um comportamento ilegal. Tal comportamento

ilegal poderia surgir da utilização do poder ou autoridade para obter vantagens para o seu próprio interesse ou interesse de outrem.

Fortini e Sherman (2017), que tomam como base o Referencial Básico de Governança do TCU (2014), ressaltam a importância da efetiva adoção de mecanismos e procedimentos de governança pela Administração Pública, de modo a mitigar a ocorrência de condutas corruptas, visto o próprio Poder Público ter identificado a governança como caminho possível ao enfrentamento do problema, devendo a Administração abandonar a postura reativa, caracterizada pelo agir após a ocorrência do dano, e de fato implementar as vias preventivas de combate.

Assim, procedimentos e mecanismos de integridade como gestão de riscos, *accountability*, transparência, instâncias de auditoria, também dão destaque ao caráter preventivo e não repressivo da governança, uma de suas facetas mais importantes, perfazendo papel instrumental a gestão por não serem fins em si mesmos, não podendo nem mesmo serem implementados de forma isolada sob o risco de pouca ou nenhuma efetividade, até mesmo porque o papel da governança é justamente o de disseminar uma cultura de planejamento e probidade (Fortini e Sherman, 2017).

Para Guimarães (2020), a integridade adquire normatividade contemporaneamente para erigir uma função de conformidade ao direito e à ética como parâmetro de conduta comportamental, mas também de reputação da própria organização, de modo que o mecanismo de prevenção de condutas desviadas ocorreria por meio uma gestão da ética e integridade, que integra as práticas de fomento a uma cultura organizacional para estabelecimento de um comportamento ético e íntegro por parte da alta administração, e exemplo da adoção e divulgação de um código de ética e da instituição de uma política de prevenção de conflito de interesses.

Reconhecer a possibilidade de que servidores de um setor público possam enfrentar dilemas morais no exercício de suas atribuições é um dos pilares em um sistema de gestão de ética em organizações e aprimoramento da governança pública, uma questão essencial para que o agente público esteja fundamentado e direcionado de forma coerente ao lidar com situações de caráter dúbio, tendo sempre em mente a promoção do bem-estar geral (Matias-Pereira, 2016).

De acordo com o Referencial de Combate à Fraude Corrupção do TCU (2016), uma atitude eficiente que contribui para preservar os recursos públicos é prevenir que sejam desviados dos seus propósitos, sendo a gestão da ética um dos componentes da prevenção. Diante disso, por meio de um ambiente ético, a disposição para desvios de condutas e formação de conluios é

reduzida e a propensão para denúncias pode aumentar, pois a ética organizacional decorre dos valores e princípios da organização, usualmente expressos por intermédio de suas principais crenças, como a defesa do interesse público, a imparcialidade, a transparência e o accountability.

É importante lembrar, conforme afirmam Hencsey et.al (2020), que este ambiente ético em que a moral e o comportamento adequado prevalecem, devem fazer mais parte do escopo da transformação de cultura, do que de práticas implementadas que visam a mero controle ou cumprimento de formalidades legais, já que a efetividade dependerá também da adesão e da perpetuação do comportamento da alta direção, que deverá emanar o exemplo aos seus subordinados e nas suas relações com os parceiros externos.

Quanto ao aspecto cultural da promoção da integridade pública, os estudos desenvolvidos no campo da economia comportamental nos últimos anos tem contribuído para demonstrar o enorme potencial no fomento de comportamentos éticos por parte dos agentes públicos, pelo que a própria construção de sistemas de integridade pública baseada em comportamentos vem ganhando espaço pelo mundo, até mesmo porque em grande parte dos cenários de atuação imperam a discricionariedade e a oportunidade de agir de seres humanos, que são falhos, vulneráveis, mas dispostos de racionalidade no controle da satisfação de interesses meramente pessoais (Dematté e Gonçalves, 2021)

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública (2017) traz como um dos pilares a promoção de uma cultura de integridade envolvendo toda a sociedade, estabelecendo para a liderança nas organizações do setor público que elaborem a agenda de integridade e comuniquem a organização, empregando-se pessoas profissionais e qualificadas que tenham um compromisso profundo com os valores de integridade do serviço público, primando pela constante capacitação para aplicar padrões de integridade, livremente discutidos no local de trabalho para que seja seguro denunciar suspeitas de violação da integridade.

A referida recomendação ainda dispõe que as abordagens tradicionais baseadas na criação de regras, conformidade rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada, e devem se transmutar em uma resposta estratégica e sustentável à corrupção com a implementação de um sistema de integridade coerente e abrangente, uma cultura de integridade pública, bem como uma real prestação de contas que garantam transparência e participação significativa de todas as partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

De acordo com Steven (1989) a cultura organizacional tem um papel importante no processo de gestão porque ela dá a referência do que é esperado de cada membro em relação às suas ações, demonstrando assim o seu senso de comprometimento, manifestação de valores morais, clareza sobre comportamentos que são aceitos, devendo o acultramento da integridade ser um processo gradual e perene, que não deverá se prender apenas em constituir uma estrutura e estabelecer códigos de conduta, canal de denúncias e políticas internas.

Nesse mesmo sentido, os programas de integridade, que serão abordados no próximo capítulo, além de ter como objetivo prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, também possui a finalidade de fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional no âmbito de uma pessoa jurídica, ressaltando a importância de um ambiente ético para direcionar as condutas de todas as partes envolvidas (Brasil, 2022, art. 56).

2.4 *Compliance público e os programas de integridade*

A integridade refere-se aos valores e princípios pessoais que regem o comportamento de cada servidor, sendo uma das funções dos programas de integridade moldar uma estrutura de incentivos que orienta o comportamento dos agentes de forma a alinhá-lo ao interesse público e assegurar a conformidade dos agentes com os princípios éticos, as melhores práticas gerenciais e a observância de leis e normas aplicáveis, pois uma organização íntegra se faz pelo comportamento ético diário de todos os seus servidores (Barreto e Vieira, 2021).

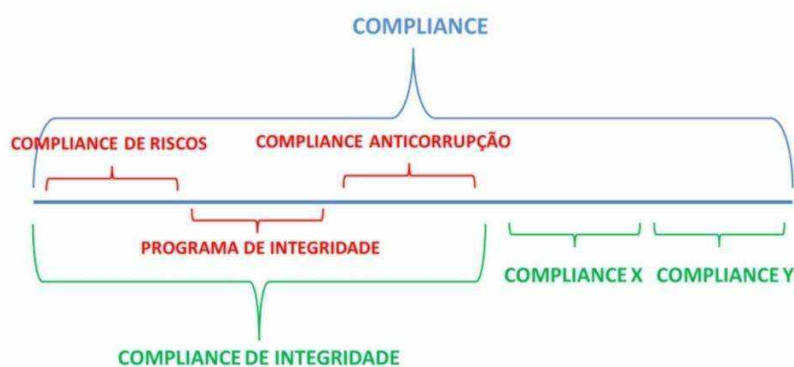
Para uma parte da doutrina, *compliance* limita-se à garantia da conformidade ao ambiente regulatório, enquanto outros entendem que as fronteiras do *compliance* são mais amplas, pois o programa de integridade, voltado a fraude, corrupção, riscos específicos, estaria dentro de um programa de *compliance*, tratando não só da conformidade normativa como também de cultura da ética e integridade (Caldeira, Dufloth, 2021).

De forma literal, podemos traduzir *compliance* como conformidade, ou seja, estar de acordo com o arcabouço normativo vigente, apesar disso, é um termo bastante amplo, que pode ser aplicado a normas socioambientais, protocolos hospitalares, ao contexto trabalhista, habitualmente está associado às legislações anticorrupção, e é aí que o termo se aproxima muito ao de integridade, envolvendo questões estratégicas e se aplica a todos os tipos de organização (Ribeiro e Diniz, 2015).

Para Nohara (2022), o *compliance* possui duas dimensões que não se confundem, pois enquanto a primeira foca na questão da adoção de procedimentos de apuração da responsabilidade das empresas que pratiquem atos contra Administração Pública, a segunda dimensão é aquela que se preocupa com a melhoria das condições de integridade interna da Administração, englobando ações e programas que se relacionam com o controle interno e com a governança pública.

Para auxiliar a compreensão da diferença apontada por parte da doutrina, Fontoura (2019) elaborou uma "régua de *compliance*" que coloca o *compliance* como um gênero, do qual o *compliance* de integridade seria uma espécie voltado para a conformidade às normas de integridade, relacionadas ao comportamento ético e ao cumprimento das diversas leis anticorrupção, estando os programas de integridade nele inseridos:

Figura 2 - "Régua do Compliance"



Fonte: Fontoura (2019)

De acordo com Manual para Implementação de Programas de Integridade – Orientações para o Setor Público da CGU (2017), um programa de integridade é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, é uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público.

No mesmo sentido, o Decreto Federal n. 11.129 de 18 de julho de 2022 dispõe que o programa de integridade consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios,

fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, bem como fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional (Brasil, 2022, art. 56).

Apesar de não ser o objetivo desta pesquisa avaliar a efetividade do Programa de Integridade do Município de Uberlândia, importante destacar que o art. 57 do referido Decreto também traz os parâmetros de avaliação de um programa de integridade quanto a sua existência e aplicação, destacando-se como principais o comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, padrões de conduta, código de ética, treinamentos e ações de comunicação periódicos, gestão adequada de riscos, existência de canais de denúncia de irregularidades, medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade, monitoramento contínuo do programa visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção.

Sobre a diferença entre um programa de integridade e um plano de integridade, o Decreto Federal n. 11.529 de 16 de maio de 2023 dispõe que um programa de integridade é conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional, com o objetivo de promover a conformidade de condutas, a transparência, a priorização do interesse público e uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade, enquanto o plano organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período, aprovado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade (Brasil, 2023, art.3).

No mesmo sentido, a Cartilha para estruturação de Programas de Integridade da RGB descreve que o Plano de integridade é um documento que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período, elaborado por uma unidade responsável e aprovado pela autoridade máxima da organização, ele traz um resumo das medidas que devem ser implementadas, com ênfase em consolidação, fortalecimento e aperfeiçoamento da estrutura de governança no município, ao passo que o programa de integridade é a execução do que está no plano (RGB, 2022).

Considerando então que a adoção de programas de integridade segue uma tendência nacional, o seu desenvolvimento nos municípios decorre de um isomorfismo na administração, ou seja, por uma convergência progressiva das organizações a uma tendência, por meio da

imitação, buscando a legitimação, de onde destaca-se o papel da profissionalização de agentes capazes de disseminar uma cultura de *compliance* público, especialmente pela formação de servidores públicos e pela referência institucional a uma organização que consiga orientar os municípios; tratam-se de forças que compelem a implementação, tanto pelas possíveis vantagens como pelos riscos de sanção em caso de recusa, ou mesmo pela experiência positiva de outras entidades (Guimarães, 2020).

Guimarães (2020) pontua que, como existe uma recomendação dos órgãos de controle externo para a gestão de riscos na administração pública, é desejável que a política de integridade se inicie, pela edição de um marco normativo, passe pela organização de um sistema de integridade, execute-se, através da comunicação das ações, formação de pessoal e de eventual sanção de infratores, e, ao final, seja monitorada, a fim de assegurar a efetividade do programa.

É importante ainda pontuar que a implementação de programas de integridade, *compliance*, sistemas de integridade não são processos simples, pois conforme (Seabra, 2001), os processos de mudança organizacional podem encontrar dificuldades, a exemplo da resistência de parte dos indivíduos, e até mesmo da organização, que tendem a dificultar a adaptação, porém podem promover estabilidade e previsibilidade no comportamento organizacional, além de proporcionar o aprimoramento de decisões tomadas pelos envolvidos.

Para Bergue (2010), a mudança organizacional é um processo complexo e dinâmico que pode se manifestar de diferentes formas e podem incluir desde esforços adaptativos de qualquer ordem e intensidade, até modificações mais radicais, que alteram estruturas e aspectos substanciais do comportamento das pessoas envolvidas no trabalho da organização.

Teles e Amorim (2013) listam quatro aspectos fundamentais para que a equipe responsável pelo processo de gestão da mudança tenha sucesso: a) engajamento da liderança em apoiar a situação, que no caso do programa de integridade se revela no apoio da alta administração; b) a comunicação clara; c) análise de impactos e d) acompanhamento no pós implantação, sendo este último um dos mais importantes, já que confere consistência às modificações ao direcionar a necessidade e verificar os benefícios experimentados.

Reis (2011), afirma que existe uma relação importante entre mudança e comunicação. A primeira é de que falta comunicação nos processos de mudança, dificultando a evolução das implementações e sua compreensão, a segunda é que a comunicação auxilia a mudança e a terceira é de que os processos bem-sucedidos contaram com muita comunicação, pois esta é

considerada uma ferramenta de gestão que deve ser utilizada com intensidade pelos gestores nos processos de mudança.

Conforme verificado por Barreto e Vieira (2021) em pesquisa realizada sobre os indicadores e desafios dos programas de integridade do Brasil, vemos que parte das dificuldades se assemelham, já que os resultados indicaram como três principais desafios ao processo de efetivação dos programas: 1) a adoção das práticas de verificação prévia das empresas analisando os possíveis riscos que esta possa trazer para a Administração Pública (*due diligence*); 2) o desalinhamento entre os canais de denúncia e as investigações internas; 3) as singularidades da gestão de integridade nos municípios.

Observa-se inclusive que é possível que muitos municípios tenham criado seus regulamentos, mas que essa criação tenha ocorrido muito mais formalmente do que como um passo de intensificação de um modelo de governança e de integridade efetivamente transformador das relações internamente existentes, até mesmo por possuírem realidades muito diferentes, a exemplo das dificuldades financeiras e organizacionais práticas, que possam comprometer o aprofundamento do seu sistema de controle e de governança (Nohara, 2022).

Ainda de acordo com a pesquisa de Barreto e Vieira (2021), os programas municipais analisados pelos autores atenderam apenas a 52% das práticas, o que ocorre, em geral, pela ausência de práticas de gestão de riscos de integridade (16,67%), investigações internas (16,67%) e monitoramento (33,33%), de modo que o aprimoramento e a ampliação de um banco de informações, um acompanhamento e gestão permanente do programa, uma análise das particularidades apresentadas pela entidade poderá facilitar análises futuras, inclusive com o uso de indicadores de integridade existentes, para entender o funcionamento e o impacto nas instituições dos sistemas de integridade como instrumentos de governança na Administração Pública municipal.

Assim sendo, diante das dificuldades que possam ser encontradas na implementação destes processos, das considerações teóricas acerca dos temas que envolvem esta pesquisa, passamos a descrever o procedimento que foi realizado, os documentos analisados, os tipos de análises executadas e, posteriormente, a apresentação dos resultados no caso de Uberlândia.

3 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Os procedimentos da pesquisa são o que tornará possível a definição dos passos metodológicos determinantes do caminho que o pesquisador vai seguir, identificando as partes, técnicas, leituras, discussões e a base teórica a ser trilhada durante esta busca (Demo, 1995). Este conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos utilizados para atingir o objetivo proposto, determina o método que possibilitou chegar ao conhecimento (Gil, 2002), após a delimitação do tema de interesse.

Quanto ao tipo de estudo, a pesquisadora fez parte como membro dos Comitês que auxiliaram na implementação do Plano de Integridade no Município de Uberlândia e, em razão do acompanhamento das ações realizadas, houve um maior envolvimento no processo, presenciando-se os desafios e dificuldades enfrentadas, o que pode ser classificado, segundo Soares e Ferreira (2006) como pesquisa participante, que implica na participação, tanto do pesquisador no contexto, grupo ou cultura que está a estudar, quanto dos sujeitos que estão envolvidos no processo da pesquisa, tendo como instrumentos mais recorrentes para coleta de dados as entrevistas semiestruturadas, a análise documental e a observação participante.

Em relação à forma de coleta de dados, a pesquisadora optou por não realizar entrevistas, pois como o processo de implementação do plano foi contemporâneo ao estudo e envolvia muitas pessoas, além de ser muito dinâmico e adaptado à medida que se promoviam as monitorias e ações propostas pela RGB, entendeu-se que seria mais consistente optar pela análise dos documentos que iam sendo produzidos e aqueles que foram referência para o projeto, já que o questionário poderia acabar não contendo perguntas essenciais que não seria possível identificar a necessidade daquelas quando de sua aplicação.

No que tange ao histórico do tema, é importante destacar que o município de Uberlândia, para aprimoramento da governança, integridade e consolidação das diretrizes nacionais da Lei Anticorrupção, celebrou o já mencionado Acordo de Cooperação Técnica com a RGB, para construção do Plano de Implementação do Programa de Integridade do Município, composto por metas, monitorias e etapas definidas, cujo processo de instituição, sob o enfoque da governança, é o objeto geral desta pesquisa.

Diante disso, foi realizado um estudo de caso, assim classificado por Gil (2002), do processo de implementação do Plano proposto, e consequentemente do Programa de Integridade,

por se tratar de pesquisa aprofundada sobre objetos que podem ser um indivíduo, uma organização, um grupo ou um fenômeno, adaptável e aplicado em diversas áreas, e que, no presente caso, teve como delimitação principal a Administração e a Gestão Pública sob o enfoque da governança municipal.

Destaca-se que não foi objetivo deste trabalho a avaliação da efetividade do Programa de Integridade em si, até mesmo porque não houve um tempo razoável de execução das medidas delimitadas que gerassem impacto significativo e suficiente de ser verificado no campo da pesquisa, podendo ser objeto de estudos futuros em razão desta limitação temporal.

Para realização da análise do processo de implementação, primeiramente foram verificados alguns dos instrumentos base que geraram as diretrizes para a construção do Plano de Implementação do Programa de Integridade e fundamentaram as orientações da RGB, selecionando-se como principais: 1) Manual para implementação de Programas de Integridade - Orientações para o Setor Público da CGU (2017); 2) Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública (2017); 3) Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020); 4) Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (2018).

Em razão do tema central da pesquisa se tratar da governança pública, sua relação direta com a integridade na contribuição de uma cultura ética da Administração Pública e o combate à corrupção, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a respeito destes assuntos, tanto em repositórios acadêmicos virtuais quanto em publicações de livros de autores de diversas áreas como administração e direito, conforme classificação da estratégia proposta por Gil (2002), verificando-se como a literatura tem tratado a matéria em seu estado da arte.

Após a realização da pesquisa bibliográfica para estudo da doutrina, foram selecionados os principais documentos que registraram o processo de implementação do Programa de Integridade, para que fosse realizada uma análise de conteúdo que, enquanto método de organização e análise dos dados, aceita-se como foco a qualificação das vivências do sujeito, bem como suas percepções sobre determinado objeto e seus fenômenos (Bardin, 1977), que no caso foram relevantes para a compreensão das decisões e caminhos traçados.

Segundo Minayo (2004), a análise de conteúdo desdobra-se nas etapas de pré-análise, que no caso foi realizada por esta seleção inicial da documentação relevante, com exploração deste material, para que, a partir daí, fossem propostas as inferências e interpretações relacionadas com

o suporte teórico desenhado a princípio, sendo ainda possível a abertura a novas dimensões teóricas e interpretativas, sugerida pela leitura do material.

O Quadro 3, elenca os principais documentos selecionados e analisados, classificando-se esta pesquisa como documental e qualitativa, neste último caso por se inserir no marco de referência da dialética, direcionando-se fundamentalmente, pelos objetivos buscados (Martinelli, 2008), além de envolver uma abordagem interpretativa do mundo, um estudo das coisas em seus cenários naturais na tentativa de entender os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem (Denzin e Lincoln, 2006)

Quadro 3 - Documentos relevantes selecionados para análise

Documentos	Conteúdo
Portal da Prefeitura Municipal de Uberlândia	Verificação de todas as notícias publicadas relacionadas à governança, boas práticas de gestão, integridade, <i>compliance</i> e corrupção.
4 Atas de reuniões do Comitê de Governança Pública – CGOV (11/02/2021, 18/03/2021, 18/05/2021, 27/06/2021)	Instituição dos comitês, apresentação das propostas de trabalho, aprovação dos regimentos internos, discussão sobre os resultados das medidas propostas.
Acordo de Cooperação nº 8/2021 (23/09/2021)	Acordo de cooperação técnica celebrado entre o Município de Uberlândia e a RGB no intuito de fortalecer a política municipal de governança pública e <i>compliance</i> . Objetivou criar e implementar o Plano Municipal de Integridade para tornar cada vez mais transparente as ações governamentais, melhorando o acesso da população e a qualidade dos serviços públicos. A parceria não tem custos para ambas as partes.
Projeto de Implementação do Plano de Integridade do Município de Uberlândia – MG (2021)	Estabeleceu um cronograma e onze etapas de constituição, baseado principalmente nas diretrizes da CGU e do TCU.
Carta compromisso RGB (09/12/2021)	Ratificar o compromisso da gestão municipal com a implementação e a consolidação dos modelos e aprimoramentos de governança, <i>compliance</i> e integridade. A carta é pública e foi assinada no Dia Internacional de Combate à Corrupção.
Pesquisa junto aos servidores municipais sobre a adoção de condutas éticas e combate à corrupção no ambiente de trabalho (Novembro de 2021)	A pesquisa é a primeira ação de execução do acordo de cooperação técnica com a RGB para identificar os aprimoramentos necessários na execução do Plano Municipal de Integridade.

Capacitação com o tema “Implantação de <i>compliance</i> e programas de integridade dos municípios” (03/03/2021)	Palestra gratuita e aberta ao público sobre boas práticas de conduta e gestão, oferecida pela Escola de Governo da PMU e Secretaria Municipal de Gestão Estratégica, com o objetivo de ampliar o acesso a informações sobre práticas de conduta e gestão.
Capacitação no "1º Fórum De Governança Pública e Compliance" (09/12/2021)	Primeira mentoria (primeira etapa) para comprometimento e apoio da alta administração e Assinatura de Termo de Compromisso de Apoio pela Alta Direção.
Cláusula de <i>compliance</i> de inserção obrigatória nos contratos celebrados pela Administração (16/03/2020)	Texto: Para a execução do contrato derivado deste Termo de Referência, nenhuma das partes poderá oferecer, dar ou se comprometer a dar a quem quer que seja, ou aceitar ou se comprometer a aceitar de quem quer que seja, tanto por conta própria quanto por intermédio de outrem, qualquer pagamento, doação, compensação, vantagens financeiras ou não financeiras ou benefícios de qualquer espécie que constituam prática ilegal ou de corrupção, seja de forma direta ou indireta quanto ao objeto deste contrato, ou de outra forma a ele não relacionada, devendo garantir, ainda, que seus prepostos e colaboradores ajam da mesma forma.
Diagnóstico de Integridade do Município - Envio do e-prevenção (15/10/2021)	Pesquisa de Percepção da Integridade junto aos servidores, com o objetivo de realizar um diagnóstico inicial da percepção dos colaboradores em relação às políticas de integridade no âmbito interno.
7 Atas de Reuniões do Comitê Executivo do Plano de Integridade (22/06/2022, 29/06/2022, 05/07/2022, 12/07/2022, 18/07/2022, 26/07/2022, 03/08/2022)	Este Grupo Executivo foi nomeado com intuito de acompanhar o andamento dos trabalhos propostos, em especial no cumprimento do cronograma e auxílio aos servidores na execução da delegação de funções estabelecidas nas mentorias aos Comitês Internos de Governança.
Termo de Adesão ao Programa Time Brasil e Plano de Ação - (30/06/2022)	A adesão ao programa de prevenção à corrupção Time Brasil foi possível depois que a Prefeitura submeteu um autodiagnóstico à análise da CGU, que considerou a cidade apta a participar do programa. O Município identificou 19 ações que serão implementadas por meio do grupo de trabalho que foi criado e se tornou a primeira cidade de grande porte de Minas a aderir ao programa em 2022.
Ofícios Circulares encaminhados pelo CGOV (2022)	Adequações das ações dos Comitês Internos de Governança segundo as orientações da RGB
Plano de Integridade do Município (15/08/2022)	A iniciativa tem por escopo fortalecer os valores e princípios da ética, integridade, governança, confiabilidade, transparência, prestação de contas e responsabilidade, como um dos resultados da Política de Governança Pública e <i>Compliance</i> instituída pelo Decreto Municipal no 18.390, de 9 de dezembro de 2019.

Carta Aberta de Aprovação e Divulgação do Plano de Integridade (15/08/2022)	Gesto de comprometimento público com a ética, a integridade e a boa governança.
Relatórios das reuniões e mentorias realizadas pela RGB	O Comitê de Governança Pública (CGov) da Prefeitura de Uberlândia participou da primeira reunião de trabalho com a RGB. Inicia-se aqui os trabalhos para o desenvolvimento do Plano de Integridade Municipal (06/10/2021). As mentorias tinham como tema a integridade, a governança, a gestão e o mapeamento de riscos.
Cartilha de Governança e <i>compliance</i> da Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura Municipal de Uberlândia	Objetiva divulgar e explicar conceitos de governança e seus princípios como responsabilidade, integridade, transparência, bem como simplificar o entendimento a respeito dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, auxiliando principalmente no estímulo da cultura organizacional ética.
Declaração do Governo Aberto (OGP, 2011)	Para fazer parte da OGP, os países participantes endossam uma Declaração de Princípios e apresentam Planos de Ação Nacionais, comprometendo-se a adotar medidas concretas para o fortalecimento da transparência das informações e atos governamentais, combate à corrupção, fomento à participação cidadã, gestão dos recursos públicos, integridade nos setores público e privado, entre outros objetivos. Os compromissos devem seguir os quatro princípios de Governo Aberto definidos pela OGP: 1. Transparência; 2. Participação Cidadã; 3. Accountability; 4. Tecnologia e Inovação.
Referencial Básico de Governança - TCU (2013, 2014 e 2020)	Aplicável a órgãos e Entidades da Administração Pública, objetiva que a sua divulgação seja o embrião de um grande pacto pela governança pública para atender aos anseios populares por políticas públicas com mais efetividade.
Guia da Integridade Pública - CGU (2015)	O objetivo do Guia é chamar a atenção dos gestores públicos sobre questões que devem ser discutidas e implementadas com o intuito de mitigar a ocorrência de corrupção e desvios éticos no âmbito de seu órgão ou entidade.
Sugestões de decretos para a regulamentação da lei anticorrupção em municípios - CGU (2017)	Sugestão aos municípios de propostas de decretos que tem como referência os atos que regulamentam a matéria no âmbito do Poder Executivo federal e as boas práticas observadas na aplicação da lei.
Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública (2017)	Segundo a recomendação, o reforço da integridade pública é uma missão compartilhada e responsabilidade para todos os níveis de governo, sendo o documento relevante para todos os níveis de governo para fomentar a confiança pública.

Manual para implementação de Programas de Integridade - Orientações para o setor público - Ministério da Transparência e CGU (2017)	Apresentar uma proposta de implementação de um Programa de Integridade por meio da elaboração de um Plano de Integridade, seus elementos básicos, as ações e medidas que precisam ser executadas, bem como formas de acompanhamento e aprimoramento do Programa. Também são apresentadas propostas de registro das ações e medidas, bem como estratégias para seu aprimoramento e monitoramento contínuo.
Referencial de Combate à Fraude e Corrupção - TCU (1ª Edição 2016 e 2ª Edição 2018)	Propósito de compilar o conhecimento prático que vem sendo aplicado por organizações públicas e privadas, dentro e fora do Brasil, no combate à fraude e corrupção, e disseminá-lo aos gestores públicos de todas as esferas de governo.
Programa de Integridade da CGU (2021)	O Programa de Integridade da CGU é uma das ferramentas de governança que tem como um de seus objetivos assegurar que dirigentes, servidores e demais colaboradores do Órgão atuem segundo os valores, princípios éticos e padrões para cumprimento de sua missão, dentro dos limites da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa.
Cartilha para estruturação de programas de integridade para prefeituras (2022)	Objetivo de orientar as prefeituras quanto aos pontos relevantes sobre o tema e trazer demonstrações quanto à sua aplicabilidade, além de estabelecer conceitos e princípios aplicados e sugerir ações necessárias para criação de mecanismos de integridade.
Relatório Final do Grupo Executivo	Grupo Executivo instituído pela Deliberação n.º 02 de 12 de novembro de 2021, alterada pela Deliberação CGOV n.º 01 de 20 de junho de 2022, para promover estudos e medidas necessárias à execução do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Município de Uberlândia e a RGB.
Relatório Final do Grupo de Trabalho	Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto Municipal n.º 19.043, de 19 de fevereiro de 2021, responsável por estudos e apresentação de proposta sobre os procedimentos necessários à execução do Decreto no 18.389, de 9 de dezembro de 2019.
Legislação Municipal e Legislação Federal	Foram analisadas legislações relacionadas aos temas governança, corrupção, integridade, ética e gestão (Anexo I e II)

Fonte: A própria autora. Dados: Documentos do processo de implementação do programa e sites de pesquisa

Além dos documentos relacionados ao tema, principalmente colhidos quando da participação como membro do Comitê de Governança da PGM e do Grupo Executivo do Plano de Integridade, como fonte para composição do Quadro 3 e extração de elementos relevantes, foi consultado o site oficial da PMU e o site oficial do Planalto, sendo importante ressaltar que os documentos listados não possuem caráter sigiloso, não contém informações restritas aos órgãos

que os produziram por serem públicos e terem sido disponibilizados em sítio oficial, de modo que a sua utilização na análise não fere a ética da pesquisa científica.

Como limitações e dificuldades do estudo, pode ser listada a dificuldade em relação ao acesso aos documentos no início dos trabalhos, já que nem todos os atos do processo de implementação tinham seus registros imediatamente disponibilizados em sítios oficiais. Além disso, o fato de se um processo em construção, que acontecia de forma concomitante ao estudo, a incerteza em relação ao cumprimento do cronograma, aos direcionamentos que poderiam ocorrer a cada reunião e mentorias executadas, trouxeram uma dificuldade na organização do trabalho e do próprio cronograma do estudo.

A partir dos referidos documentos, foi analisado como se procedeu o processo de implementação do Plano proposto pela RGB, o atendimento das diretrizes do Manual para implementação de Programas de Integridade da CGU e a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública, com enfoque nas boas práticas de governança do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU e do Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal, adaptados à realidade municipal.

4 ANÁLISE E RESULTADOS

4.1 Das Recomendações da OCDE de governança ao reconhecimento da importância da integridade pelo Município de Uberlândia

A OCDE permite a troca de informações e alinhamento de políticas entre os países-membros com o objetivo de potencializar o crescimento econômico e contribuir para o desenvolvimento de todos os participantes, tornando-se um importante aliado na cooperação entre países e na adoção de boas práticas globais para promoção do desenvolvimento e bem-estar econômico e social (OCDE, 2017).

Neste sentido, o Brasil iniciou sua parceria com a OCDE na década de 1990, quando ingressou no Comitê de Aço, passando a participar das reuniões no ano de 1996. Atualmente, o Brasil participa de dois projetos promovidos pela OCDE, no entanto, tornar-se um membro efetivo é uma das prioridades do governo, pois acreditam que, ao adentrar na organização, o país ganhará mais credibilidade e fortalecerá suas relações com outras grandes economias (Ministério da Economia e OCDE, 2021)

Em janeiro de 2022, o Conselho da OCDE decidiu abrir discussões de acessão com o Brasil diante do progresso feito pelo país desde seu primeiro pedido de ingresso na OCDE, pelo que, após a adesão do Brasil aos valores, visão e prioridades refletidas na Declaração de Visão dos 60 Anos da OCDE e na Declaração do Conselho Ministerial de 2021, os 38 Membros da OCDE adotaram em 10 de junho de 2022 o Roteiro para a Adesão do Brasil à Convenção da OCDE, estabelecendo os termos, condições e processo para sua inclusão como membro (OCDE, 2022).

Dentre as áreas de políticas identificadas pelo Conselho que serão cobertas nas revisões técnicas do referido roteiro, constam o fortalecimento da governança pública, da integridade e os esforços anticorrupção, recomendando-se ainda, dentre a lista de princípios fundamentais de adesão, o estabelecimento de um sistema de integridade pública coerente e abrangente, permitindo a responsabilização efetiva do governo e construindo uma cultura de integridade, o compromisso de fortalecer a governança pública por meio de políticas regulatórias que levem a leis e regulamentos de alta qualidade e adequados aos propósitos que assegurem transparência, legitimidade, responsabilidade, respeito ao estado de direito, além de melhorar e fortalecer a

governança em todos os níveis de governo para promover regulamentações que respondam aos desafios econômicos, sociais e ambientais.

Desta forma, é possível perceber que a governança sugere o estabelecimento de procedimentos e a correspondente execução, com o fim de gerar eficiência administrativa para o alcançar resultados alinhados entre o que se planeja e o que se executa (Teixeira e Gomes, 2019), de modo que, para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública, nas suas diferentes esferas, necessita estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficácia e efetividade em favor da sociedade” (Matias-Pereira, 2010).

Para OCDE (2017) a governança é um meio para atingir o fim de identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados, inclusive pelo que se chama de governança multinível, que envolve os diferentes níveis de governo, já que a existência de um contexto de descentralização como no Brasil, em que os entes federativos possuem atribuições e deveres distintos, acaba por gerar uma relação de dependência, e, a partir disso, uma série de lacunas que precisam ser preenchidas por meio de mecanismos compulsórios, a exemplo das leis, ou facultativos, como plataformas para discussão, que ajudam a preservar a coerência da construção de políticas multinível.

Diante disso, seguindo o movimento de fortalecimento da governança no Brasil, principalmente desde a publicação do Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal e inspirou a publicação do Decreto Municipal nº 18.390 de 9 de dezembro de 2019 sobre a mesma matéria no âmbito municipal, o município promoveu diversas ações que demonstraram o interesse na implementação e aprimoramento da sua governança.

Conforme Barreto e Vieira (2019) o termo boa governança implica em implementação de medidas que contribuam para combater a corrupção governamental e burocrática, que garantam a alocação eficiente dos recursos públicos, aumentando a legitimidade, por meio da transparência, da participação e responsividade, sendo o programa de Integridade um mecanismo de controle que reforça o compromisso de uma entidade de tratar a ética e a integridade como valores fundamentais.

Em relação a integridade em si, o referido Decreto Municipal nº 18.390 de 9 de dezembro de 2019, a reconheceu como princípio de governança pública, estabeleceu como uma das diretrizes a incorporação de padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o

comportamento dos agentes públicos, instituindo o Comitê de Governança Pública com a finalidade de assessorar o Prefeito na condução da Política de Governança Pública e *Compliance*, além da obrigatoriedade da instituição dos Comitês Internos de Governança Pública com o objetivo de garantir o desenvolvimento e a apropriação das práticas de governança de forma contínua e progressiva, nos termos estabelecidos pelo CGov.

Dentre as competências do CGov destacam-se o dever de auxiliar os órgãos e entidades da administração pública municipal no aperfeiçoamento de políticas e procedimentos de prevenção à corrupção e promoção da integridade, podendo:

- *formular, incentivar e implementar políticas e programas para o incremento de processos decisórios governamentais, para o desenvolvimento de mecanismos de integridade e prevenção à corrupção nos órgãos e entidades;*
- *treinar periodicamente a alta administração dos órgãos e entidades em temas afetos à ética e integridade, auxiliando-os na coordenação e monitoramento de ações de prevenção à corrupção;*
- *apoiar a avaliação de riscos à integridade institucional, observando padrões nacionais e internacionais;*
- *propor inovações em gestão pública e cultura organizacional para o planejamento, execução e monitoramento de atividades e para a definição de escopo, natureza, período e extensão dos procedimentos de prevenção à corrupção e promoção da integridade;*
- *promover o reconhecimento público de pessoas que tenham se destacado em iniciativas relacionadas à ética e boas práticas de gestão;*
- *fomentar a realização de estudos e pesquisas de prevenção à corrupção, promoção da integridade e conduta ética;*
- *articular-se com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem no campo da prevenção à corrupção e promoção da integridade;*
- *apoiar e orientar os órgãos e entidades na implementação de procedimentos de prevenção à corrupção, promoção da integridade, da ética e da transparência ativa;*
- *promover parcerias com empresas fornecedoras de órgãos e entidades da administração pública municipal para fomentar a construção e efetiva implementação de programas de prevenção à corrupção;*

- *apoiar as empresas públicas do Município de Uberlândia na implantação de programas de integridade.*

Conforme verificado nas Atas das reuniões realizadas pelo Comitê de Governança Pública do Município de Uberlândia, durante o ano de 2021, houve esforços da alta administração e de servidores representantes em assegurar o debate, observando a participação dos membros nomeados em todas as reuniões, discutindo-se estratégias para instituição dos comitês internos de governança, com estabelecimento de calendário de reuniões para manutenção da periodicidade dos encontros, apresentação das propostas de trabalho como a aprovação dos regimentos internos e determinação da confecção de página específica do portal oficial da municipalidade a fim de manter a transparência, discutindo-se ainda medidas fundamentais para o desenvolvimento do projeto do Plano de Integridade, além do suporte das outras ações relacionadas à implementação da governança e ao combate à corrupção.

Desde a primeira reunião realizada, no avanço da pauta, foi aprovada a proposta de constituição de Grupo de Trabalho responsável por estudos e apresentação de proposta sobre os procedimentos necessários à execução do Decreto Municipal nº 18.389, de 9 de dezembro de 2019, que regulamentou no âmbito do Poder Executivo Municipal a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei Federal Anticorrupção.

Dentre as ações propostas destacam-se as de: a) promover estudos atinentes à implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública; b) apresentar ao CGov proposta de ações e minuta de manual com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública; c) propor medidas de capacitação e aperfeiçoamento da atuação dos Comitês Internos de Governança Pública; d) apresentar propostas de ações, medidas e procedimentos necessários à implementação do sistema de gestão de riscos, *compliance* público e programa de integridade pelos órgãos e entidades da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.

Em relação ao Grupo de Trabalho, este foi criado em 19 de fevereiro de 2021, sendo estabelecido o prazo de cento e oitenta dias contados da sua criação para conclusão dos trabalhos, o qual, após 7 reuniões realizadas e formalizadas em atas, emitiu um Relatório Final, explicitando as ações executadas, dentre as quais se destacam a participação de autoridades no assunto de governança para troca de experiências, seleção de assuntos que poderiam ser objetos de propostas a serem submetidas a aprovação do CGov, desenvolvimento de projetos de capacitação, a

proposição de implementação de um programa de integridade e estruturação de uma política de gestão de riscos. Destaca-se que a maioria dos membros participantes integravam as reuniões do CGov de forma ativa, apresentando propostas e debatendo as medidas com os mesmos objetivos, a exemplo do auxílio da RBG no desenvolvimento do Plano de Integridade Municipal.

Assim sendo, antes da publicação do Decreto, segundo noticiado no Portal da Prefeitura de Uberlândia, desde 2017, houve o investimento em boas práticas de gestão pública, com ênfase na transparência e em ações de prevenção à corrupção para criar mecanismos de fiscalização, tendo como algumas das principais medidas adotadas a modernização do portal transparência e dos canais de atendimento ao cidadão, a instituição obrigatória do gestor e fiscal de contrato, a regulamentação dos procedimentos de apuração e aplicação de penalidades das empresas no âmbito licitatório (Prefeitura de Uberlândia, 2019).

Ainda conforme o referido sitio oficial, a Prefeitura de Uberlândia já havia lançado anteriormente um novo portal oficial para aprimorar sua plataforma de comunicação, facilitar a busca e o entendimento sobre as informações disponíveis, descomplicar o acesso a dados como arrecadação de tributos, empenhos, pagamentos, remuneração de servidores e licitações, em um total de 27 tópicos disponibilizados, objetivando transparência e fiscalização do usuário, como medida de governança por gerar confiabilidade, capacidade de resposta, aprimoramento da prestação de contas e responsabilidade.

A partir então dos diversos atos preparatórios, e do debate promovido principalmente nas reuniões do CGov, a ideia de integridade como instrumento de governança ganhou corpo, culminando no interesse de desenvolver um Plano de Integridade municipal para que houvesse direcionamento e acompanhamento das políticas e inovações propostas, o que será aprofundado nos próximos capítulos.

4.2 Diretrizes de integridade para governança segundo a CGU e o TCU e as ações promovidas em Uberlândia

O TCU, segundo a Constituição Federal 1988, possui a atribuição de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade, de forma que lista, com base no posicionamento da *International Federation of Accountants*, uma organização global que estabelece normas internacionais de auditoria e segurança, normas éticas e instruções para o setor governamental, os princípios básicos de governança que devem nortear a administração

pública e identifica que a governança estimula o alcance de benefícios como responsabilidade com os cidadãos, transparência por meio informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão, definição clara de processos, papéis, responsabilidades, limites de poder e de autoridade (Teixeira e Gomes, 2019).

Já a CGU é o órgão de controle interno do Governo Federal incumbido de realizar ações ligadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de auditoria pública, prevenção, correição, combate à corrupção e ouvidoria. Desde a sua criação, a entidade vem passando por alterações de estrutura para conferir maior organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição, passando a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência, razão pela qual foi recentemente criada a Secretaria de Integridade Pública, que possui a competência de atuar de forma preventiva junto ao setor público, promovendo a gestão de riscos, *compliance* e programas de integridade, além da supervisão, monitoramento e capacitação dos órgãos (CGU, 2023).

Isto posto, considerando a relevância das duas instituições nosso país, dada a natureza dos serviços prestados e competências a elas atribuídas, destaca-se que, durante a pesquisa dos documentos existentes sobre o assunto e análise de conteúdo realizada, identificou-se que as referidas entidades foram pioneiras ao trazer e desenvolver mecanismos de governança e integridade dentro de suas entidades, bem como precursoras na produção de manuais, recomendações, orientações no assunto, inspirando-se em padrões internacionais de organizações como a OCDE.

Tomando como base primeiramente o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020), uma das ações que deverão ser promovidas dentro da organização pública para a aplicação da governança, é o estabelecimento de uma liderança com integridade e o combate aos desvios, já que a integridade se relaciona às próprias ações organizacionais e ao comportamento do agente público alinhados aos valores, princípios e normas éticas comuns para priorizar o interesse público, sendo o exemplo e o apoio da liderança fundamentais para incorporação destas práticas dentro da organização.

Para que tal ação seja concretizada, recomenda-se que a liderança adote determinadas estratégias e comportamentos, entre as quais foram destacadas as principais relacionadas à

integridade, que serão comparadas a algumas das políticas adotadas pelo Município de Uberlândia:

Quadro 4 - Principais recomendações de integridade para governança (TCU)

Recomendações TCU
<p>Apoiar formalmente os programas e políticas de integridade pública, incluindo o suporte às ações de detecção, investigação e sanção a violações dos padrões de integridade que pressupõe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● compromisso formal com valores éticos e padrões de conduta a eles aplicáveis; ● aprovação e supervisão das diretrizes e políticas relacionadas à gestão da integridade; ● definição de requisitos de integridade para seleção, promoção e avaliação de desempenho dos dirigentes; ● treinamento periódico para aprimorar suas habilidades no julgamento de questões de integridade pública; ● apoio e suporte às ações de detecção, investigação e sanção a violações dos padrões de integridade pública; ● promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança; ● estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesses influencie as decisões e as ações de liderança
<p>Direcionar e monitorar a gestão da integridade na organização, com base nos riscos de integridade identificados, o que consiste na aprovação, avaliação e supervisão das medidas de promoção da integridade. O programa de integridade, que abrange a gestão da ética, deve contemplar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● a definição de valores fundamentais e padrões de conduta; ● identificação das instâncias responsáveis pela gestão do programa e atribuição clara de responsabilidades; ● definição de estratégia de comunicação e de treinamento; ● disponibilização de canais para receber e tratar denúncias; ● definição de mecanismos de monitoramento e avaliação da eficácia do programa; ● identificação e tratamento dos riscos de integridade.

Fonte: Elaborado pela própria autora. Dados: Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU - 1ª, 2ª e 3ª versão (2013, 2014, 2020)

De igual relevância podemos destacar algumas principais diretrizes de integridade para governança segundo a CGU, de acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU no 01 de 2016 e o Guia da Integridade Pública da CGU (2015), sintetizados no Quadro 5:

Quadro 5 - Principais recomendações de integridade para governança (CGU)**Recomendações CGU**

Instrução Normativa Conjunta MP/CGU (2016):

- manter uma auditoria interna, com atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações da organização, que auxilie na realização dos objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança.
- seguir e aplicar os seguintes princípios de governança de forma integrada, como um processo, sendo compreendidos por todos na organização: I – liderança desenvolvida em todos os níveis da administração; II – integridade a fim de elevar os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho; III – responsabilidade no que diz respeito ao zelo que se espera dos agentes de governança na definição de estratégias e na execução de ações para a aplicação de recursos públicos, com vistas ao melhor atendimento dos interesses da sociedade; IV – compromisso, traduzido no dever de todo o agente público de se vincular, assumir, agir ou decidir pautado em valores éticos que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviços à sociedade, prática indispensável à implementação da governança; V – transparência, caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública; VI – *accountability*, pela obrigação de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões.
- os agentes da governança institucional de órgãos e entidades devem contribuir para aumentar a confiança na forma como são geridos os recursos colocados à sua disposição, reduzindo a incerteza dos membros da sociedade sobre a forma como são geridos os recursos e as organizações públicas.
- criação de comitês de governança, riscos e controles que tenham competências como a promoção de práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos, institucionalizem estruturas adequadas e incentivem a adoção de boas práticas de governança, gestão de riscos e controles internos, promovam o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e de governança, garantam a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público, promovam a integração dos agentes responsáveis e a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações.

Guia de Integridade Pública da CGU:

- entenda como funciona a gestão interna de sua instituição, cuide de suas finanças de modo a garantir recursos;
- estimule um comportamento íntegro na sua organização, por meio principalmente de um código de ética ou de conduta, divulgação de valores e regras que devem ser respeitados por todos na

organização, capacitações sobre ética e integridade, bem como a criação uma comissão de ética com funcionamento garantido;

- invista na seleção e formação dos seus dirigentes, defina responsabilidades e encontre as pessoas certas, combata o nepotismo, procure o equilíbrio na renovação dos quadros de direção, invista na formação de líderes e tenha mecanismo de avaliação da gestão;
- defina regras claras na interação e relacionamento público-privado, institua política de prevenção de conflito de interesses e esteja atento às declarações de bens e interesses;
- seja transparente, garantindo o acesso à informação e a divulgação de seus dados em formato aberto;
- escute e envolva as partes interessadas, promovendo a participação social, criando canais para manifestações e denúncias;
- gerencie de forma eficaz riscos e controles, utilizando a gestão de riscos para dimensionar seus controles internos, a exemplo de mecanismos como a segregação das funções críticas, com a integração da gestão de riscos e controles às suas rotinas administrativas, além de usar a gestão da informação e da comunicação para mitigar os riscos;
- identifique e puna os responsáveis por desvios e atos lesivos, instituindo uma unidade de correição;
- institua uma instância interna de integridade, com a definição de seu espaço na estrutura da organização, promovendo, por fim, a avaliação da integridade de sua organização.

Fonte: Elaborado pela própria autora. Dados: Guia de Integridade pública da CGU (2015) e Instrução Normativa Conjunta MP/CGU (2016)

Dentre as ações executadas, em comparação as recomendações listadas a título de exemplo, como forma de apoio formal aos programas e políticas de integridade pública, destacamos a adesão ao Programa Nacional de Prevenção à Corrupção em agosto de 2021, a assinatura pelo Prefeito e Secretários da Carta de Compromisso com a Integridade Pública em dezembro de 2021 durante o 1º Fórum de Governança Pública no Dia Internacional de Combate à Corrupção, bem como aderiu ao Programa de Prevenção à corrupção Time Brasil em junho de 2022.

Para ressaltar a relevância do apoio, de forma simbólica, o evento ocorreu no dia internacional de combate à corrupção, havendo avanço no Projeto de Implementação do Plano de Integridade do município, contando com a visita do Controlador Geral do Paraná para auxílio na implementação de ações pautadas nas boas práticas da gestão pública, o que agregou esforços, experiências e conhecimentos na elaboração de propostas em valorização à ética e à integridade.

A troca de experiências se tornou salutar na medida em que, mesmo considerando o fato da consolidação do processo no município estar ainda em estágio incipiente, em cumprimento das etapas do planejamento traçado, o Plano de integridade da Prefeitura de Uberlândia serviu de exemplo para outros municípios, como Uberaba, que enviou representantes para conhecer de

perto o projeto, ocorrendo ainda o "I Encontro Municipal de Integridade Pública de Santa Vitória" em novembro de 2022, com participação relevante de representantes do município para trataram dos desafios nas implantações do plano.

Destaca-se ainda a adesão do Município ao Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, cuja intenção principal foi contar com a expertise do TCU e da CGU para ampliar as ferramentas de trabalho em prol da otimização das ações municipais. A ação faz parte de uma iniciativa da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro para apoiar gestores de órgãos públicos, sendo o programa executado pelas redes de controle da gestão pública dos vinte e seis estados e do distrito federal, com a coordenação do TCU e da CGU, com o apoio de diversas instituições.

No intuito de garantir um treinamento periódico para aprimorar habilidades no julgamento de questões de integridade pública, a promoção de valores de integridade e a implementação de elevados padrões de comportamento, a Prefeitura de Uberlândia promoveu Simpósio sobre Gestão Pública em novembro de 2019, cujo foco foi o fortalecimento da transparência pública, a participação social na elaboração de políticas públicas, ofertando ainda uma palestra gratuita em março de 2020 com o tema “Implantação de *Compliance* e Programas de Integridade dos Municípios” com o objetivo de ampliar o acesso a informações sobre práticas de conduta e gestão.

Destaca-se que as próprias mentorias realizadas pela RGB, que possuíam o intuito de auxiliar os servidores na construção do Plano de Integridade, por vezes se tornaram capacitações e instrumentos de aculturação, por meio da apresentação de passos considerados fundamentais para a estruturação de um plano de integridade sólido, fortalecimento da governança, boas práticas da gestão pública, objetivando difundir o conhecimento e auxiliando a assimilação do tema pelos servidores, gestores e participantes em geral.

Ainda em relação ao suporte às ações de detecção, investigação e sanção a violações dos padrões de integridade, bem como a instituição de uma unidade de correição, a legislação do Município já segue neste direcionamento, pelo que destacamos, o já mencionado Decreto nº 18.389, de 9 de dezembro de 2019, que regulamentou, no âmbito do Poder Executivo Municipal a Lei Anticorrupção, o Decreto nº 16.924, de 2 de janeiro de 2017, que proíbe a intervenção de servidores do município no andamento de processos e acompanhamento de projetos em que tenham interesse particular, além da reestruturação da Corregedoria Municipal instituída pelo Decreto Municipal nº 20.272, de 1º de abril de 2023.

A legislação municipal ainda regulamentou o procedimento de apuração e aplicação de penalidades nos âmbitos licitatório e contratual e instituiu o cadastro de fornecedores impedidos de licitar e de contratar com o município de Uberlândia – CADUDI pelo Decreto nº 18.198, de 1º de agosto de 2019, instituiu o sistema de gestão ética do poder executivo municipal, conforme Decreto nº 18.391, de 9 de dezembro de 2019, regulamenta também por meio do Decreto Municipal nº 19.745 de 9 de maio de 2022, a política de gestão de riscos no âmbito da administração pública municipal.

Outro ponto de grande relevância que representou um grande passo no reconhecimento da importância da governança e da integridade, foi a publicação da Lei Complementar Municipal nº 751 de 15 de março de 2023, visto que, por a implementação de processos estar ligada a alta administração cujos interesses políticos podem ser alterados dadas as circunstâncias, há uma maior estabilidade para consolidação e uma maior dificuldade de alteração, já que este instrumento depende do balanceamento dos Poderes Executivo e Legislativo, não podendo ser revogado apenas no interesse de um deles.

Diante disso, o CGov, instância central de governança pública, que tinha sua previsão de composição, atribuições e escopo das deliberações estabelecidos em decreto, passou a ter também um detalhamento na lei, destacando-se a possibilidade de ter suporte técnico e operacional para o desempenho de suas atribuições que exijam de dados e tecnologia da informação e o estabelecimento das entidades que estão sobre a sua submissão.

Quanto ao direcionamento e monitoramento da gestão da integridade na organização, de acordo com o Decreto Municipal nº 18.390/2019, o Plano de Integridade do Município será coordenado e monitorado pela Controladoria Geral do Município, tendo o CGov o papel de implementação dentro do Município e os CIG's a implementação dentro de cada órgão e entidade, seguindo as diretrizes traçadas no referido plano.

Uma das ações que indicam o monitoramento é a realização da primeira pesquisa com servidores sobre políticas de integridade em 25 de outubro de 2021, a primeira ação do acordo firmado com a RGB para alinhamento de valores da administração municipal, objetivando ainda uma análise inicial da percepção dos servidores em relação à adoção de condutas éticas e ao combate à corrupção no ambiente de trabalho. O levantamento também teve como meta identificar os aprimoramentos necessários para a execução do Plano Municipal de Integridade, sendo posteriormente repetido a fim de verificar se houve uma evolução acerca do nível de

maturidade no assunto, diante dos treinamentos, comunicações e documentos produzidos dentro das etapas propostas no projeto.

Com a publicação do Código de Ética do Servidor Público e da Alta Administração, o qual destina-se a nortear as relações humanas, o principal objetivo é estabelecer valores e normas de comportamento a serem observados no desempenho das atividades institucionais no âmbito do Poder Executivo Municipal, pelo que identifica-se a tentativa de se determinar padrões de conduta para que, no exercício de suas funções, os agentes públicos municipais sejam guiados pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à transparência, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral (Código de Ética de Uberlândia, 2023, art. 1 e 4).

Apesar dos esforços implementados, ainda se faz necessário o aprimoramento na execução de ações que atendam as recomendações de disponibilização de canais para receber e tratar denúncias, pois embora o Portal da Prefeitura de Uberlândia possua um campo dentro do site para recebimento de solicitações e reclamações, a Ouvidoria Geral foi recentemente reformulada pela Lei Complementar nº 751 de 15 de março de 2023 e pelo Decreto nº 20.270, de 1º de abril de 2023, estando em fase inicial de funcionamento neste formato, além de não ter sido definido exatamente como funcionariam os mecanismos de avaliação da eficácia do programa de integridade e a forma como seriam tratados os riscos de integridade.

Ademais, embora o Grupo Executivo tenha atuado na reformulação de uma cláusula anticorrupção a ser adotada nas contratações do município, o que resultou na alteração do art. 53 do Decreto Municipal nº 18.389, de 9 de dezembro de 2019, a atuação direcionada a esta área em específico, segundo a análise dos documentos que relatam as ações da Prefeitura de Uberlândia na parte de contratações públicas, ainda se apresentam muito incipiente, a exemplo da necessidade de se criar um regimento próprio de atuação do setor de compras municipal, com o estabelecimento de regras e fluxos específicos, da criação de um banco de dados acessível e informatizado relacionado às penalidades aplicadas, de um mapeamento de riscos de integridade mais robusto, além da implementação mais efetiva do governo digital a fim de se aprimorar, principalmente, a transparência e a prestação de contas.

Importante lembrar que os recentes esforços de institucionalização ou mesmo um estímulo ao nascimento de uma cultura de governança pública e de suas práticas na administração pública brasileira devem ser aprofundados, por meio de um processo contínuo de formação, aprendizado

e avaliação dos resultados e exigirá de todos os agentes públicos um compromisso explícito com os princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (Barreto e Vieira, 2019) e que tem de maneira geral sido observados nas ações desenvolvidas em Uberlândia, demonstrando um comprometimento e reconhecimento de sua importância para a gestão.

4.3 Componentes básicos de um Programa de Integridade e o Projeto do Plano de Uberlândia

O Guia da Integridade Pública da CGU (2015) tinha como objetivo chamar a atenção dos gestores públicos sobre questões que devem ser discutidas e implementadas com o intuito de mitigar a ocorrência de corrupção e desvios éticos no âmbito de seu órgão ou entidade, já que é objetivo precípua da Administração Pública entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente, e comportamentos criminosos e antiéticos impedem que tais resultados sejam atingidos e compromete, inclusive, a própria credibilidade das instituições públicas (CGU, 2015).

No mesmo sentido das recomendações da CGU, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que trata da Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, estabeleceu que o Programa de Integridade deverá estar estruturado em quatro eixos: 1) comprometimento e apoio da alta administração, 2) existência de unidade responsável pela implementação do programa, 3) gestão de riscos associados ao tema integridade e 4) monitoramento contínuo dos atributos do programa (BRASIL, 2017, art. 19).

Já o Decreto Municipal nº 18.390, de 9 de dezembro de 2019 sobre a mesma matéria, além da previsão dos quatro requisitos listados no Decreto Federal, acrescentou que, na instituição do programa de integridade deverá haver a previsão da promoção de treinamentos e eventos que disseminem, incentivem e reconheçam boas práticas na gestão pública como um dos eixos de medidas destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e atos de corrupção (Uberlândia, 2019, art. 21).

A Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019 da CGU estabelece orientações para os órgãos e as entidades da administração pública federal nos procedimentos para a estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade, as fases de instituição, dispondo que na primeira fase os órgãos e as entidades deverão constituir uma unidade de gestão da integridade, à

qual será atribuída competência para coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa, orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa e promoção de outras ações relacionadas à sua implementação, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade (Brasil, 2019, art. 4º).

Na segunda fase, dentre as principais ações dos órgãos e as entidades, deverá haver a aprovação de seus Planos, contendo levantamento de riscos para a integridade e medidas para seu tratamento, previsão sobre a forma de monitoramento e a realização de atualização periódica do Plano, promoção da ética, de regras de conduta para servidores, da transparência ativa e do acesso à informação, tratamento de conflitos de interesses e nepotismo, tratamento de denúncias e implementação de procedimentos de responsabilização (Brasil, 2019, art. 5º).

Na terceira fase, os órgãos e as entidades deverão executar e monitorar seu Programa de Integridade, com base nas medidas definidas por seu Plano de Integridade, além de buscar expandir o seu alcance para as políticas públicas por eles implementadas e monitoradas, bem como para fornecedores e outras organizações públicas ou privadas com as quais mantenha relações (Brasil, 2019, art. 7º).

De acordo com o Projeto do Programa de Integridade do Município de Uberlândia, cuja construção foi iniciativa da Comissão do Comitê Anticorrupção e *Compliance* da RGB, o qual tem a missão de fomentar e disseminar a implementação de políticas contra a corrupção e a adoção de programas de integridades efetivos que representem os princípios da governança pública, a exemplo da integridade, verifica-se que a sua formação, embora tenha como uma de suas maiores inspirações as recomendações da CGU, se estruturou de forma diversa do que estabelece o Manual para Implementação de Programas de Integridade para o setor público da CGU e do Ministério da Transparência, em razão do modelo de trabalho da RGB, que adaptou e aprimorou o modelo para o caso dos municípios, o que se alinha inclusive à própria recomendação da CGU.

Destacamos também que o Município de Uberlândia foi considerado apto pela CGU para assinar a parceria como a primeira de grande porte de Minas a aderir ao programa no ano de 2022, o que ocorreu após a Prefeitura submeter um autodiagnóstico à análise da CGU, no qual foram identificadas dezenove ações que serão implementadas por meio de um grupo de trabalho dentro do prazo de dois anos, que seguem os princípios do governo aberto, destacando-se:

- *divulgação das informações no Portal da Transparência - em estágio de cumprimento, já que foi identificado no estudo que a maioria dos documentos e das ações estão disponibilizados no sítio oficial da Prefeitura Municipal de Uberlândia - em estágio de cumprimento, tendo sido criados campos específicos dentro do Portal de Informações da Prefeitura;*
- *promoção de ações de capacitação - em estágio de cumprimento, diante das mentorias, eventos e capacitações realizadas;*
- *reestruturação de procedimentos para a atividade de investigação - em fase de cumprimento, pela reformulação da legislação e previsão de reestruturação de setores que ficaram responsáveis por esta atividade;*
- *criação do Código de Ética e Estatuto dos Servidores Públicos - (cumprido e apresentado em 13 de fevereiro de 2023);*
- *realização do mapeamento de riscos e plano de ação para gestão de riscos de fraude de corrupção - parcialmente cumprido, já que, conforme documentação enviada pelos órgãos que compuseram a análise (secretarias municipais e entidades de administração indireta), o mapeamento não identificou a categoria do risco levantado, explicitando se tratava de um risco de fraude ou, por exemplo, um risco operacional que teria o condão de comprometer o funcionamento do órgão, além de não conter em sua maioria o plano de ação para tratamento do risco;*
- *elaborar primeira versão do plano de integridade dos órgãos e entidades - cumprido.*

A adesão ao "Programa Time Brasil" da CGU é bastante significativo no apoio formal aos programas e políticas de integridade pública, já que são alguns de seus principais objetivos a promoção do aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, integridade e participação social, com a capacitação de servidores públicos para que atuem como agentes de mudança no fomento dessa cultura; a promoção do intercâmbio de informações e experiências relevantes fortalecimento da gestão pública, além do auxílio na adoção de medidas e normativos na área de integridade pública nos municípios e estados.

Para entendermos ainda como foi o processo de construção do Plano de Integridade, faz-se necessário entendermos como a RGB assumiu este papel fundamental no auxílio da condução dos trabalhos e como foram desenvolvidas as etapas deste projeto desenhado para o município de Uberlândia, considerando o diagnóstico de maturidade sobre o assunto, as necessidades relatadas

pelos gestores em relação aos riscos enfrentados, bem como o nível de governança já apresentado na entidade.

Em análise à ata da terceira reunião do CGOV, foi verificado que um servidor da Prefeitura de Uberlândia, enquanto membro do Comitê Anticorrupção e *Compliance* da RGB, identificou a oportunidade junto à Rede de Governança Brasil, de desenvolver um projeto gratuito e colaborativo de integridade e governança pública, que consistiria em consultoria na elaboração do Programa Municipal de Integridade, por meio de Acordo de Cooperação Técnica, iniciando as ações com pesquisa do índice de percepção de integridade no Município, repetida após consecutivas ações mensalmente realizadas.

Na quarta reunião do CGOV, que ocorreu após uma reunião entre membros do CGOV e a RGB, informou-se que os membros assinariam ofício manifestando o interesse em desenvolver a parceria com a instituição. Com a regulamentação das políticas de governanças, *compliance* e anticorrupção, a PMU objetivou a desburocratização, simplificação e melhoria regulatória dos processos, modernização da gestão pública, controle e responsabilidade dos gestores, aprimoramento dos servidores, além de estimular a observância de conformidade e ética dos atos públicos.

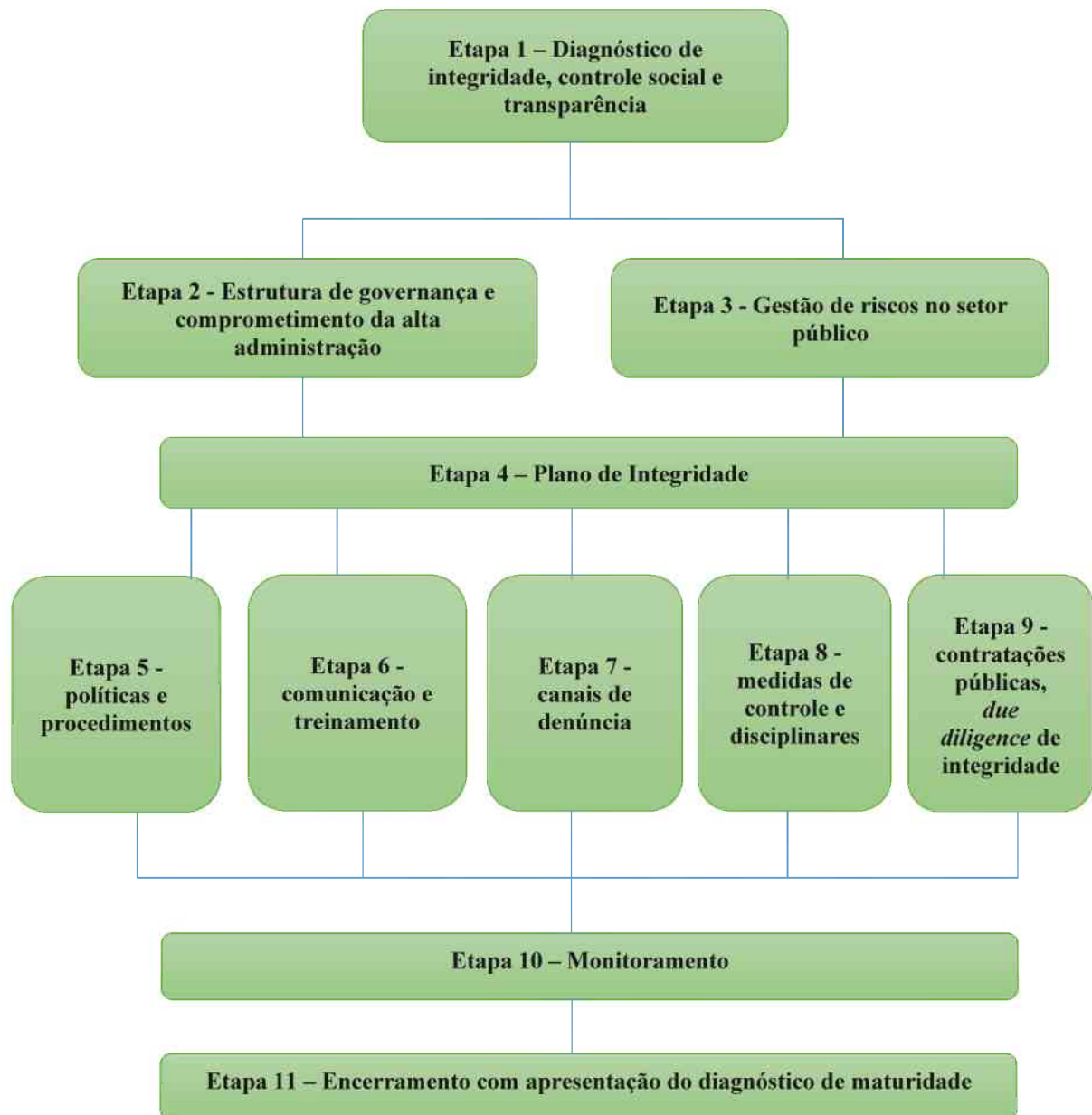
Tais fatos demonstram que a ideia de desenvolver-se um programa de integridade no nível municipal também pode ocorrer pela formação de pessoas qualificadas para implementar sua estrutura, orientar seu funcionamento, ou pelo apoio técnico, a exemplo da realização de eventos ou emergência de organizações que possam referenciar as ações de municípios (Guimarães, 2020), o que ocorreu no caso de Uberlândia tanto pela participação de servidores em cursos a respeito do tema, quanto em grupos de trabalho que levaram a parceria com a RGB.

Assim sendo, iniciativas como a da RGB podem auxiliar na disseminação de assuntos relacionados a *compliance* e integridade por serem uma plataforma para troca de experiências que reúne especialistas nas mais diversas áreas direcionados ao objetivo de fomentar a governança pública, até mesmo porque essa troca de experiências e a análise de casos concretos, facilita que a entidade trilhe seus próprios caminhos, aprimore processos, entendam as alternativas disponíveis para solução de eventuais empasses, principalmente em instituições com características semelhantes.

Além das referidas atas de reuniões analisadas para se entender a decisão pelo auxílio de uma instituição externa no processo, dentre os principais documentos relacionados, destaca-se o

próprio Projeto de Implementação do Plano de Integridade do Município de Uberlândia, que estabeleceu um cronograma e onze etapas de constituição divididas da seguinte forma:

Figura 3 – Fluxograma das etapas do Projeto de Implementação do Plano de Integridade



Elaboração própria. Fonte: Projeto de Implementação do Plano de Integridade do Município de Uberlândia (2021)

A etapa 1 do projeto foi a primeira ação de execução do Acordo de Cooperação Técnica, na qual foi realizada uma Pesquisa de Percepção da Integridade junto aos servidores, com o objetivo de realizar um diagnóstico inicial da percepção dos colaboradores em relação às políticas de integridade no âmbito interno. Foi ainda realizada reunião para apresentação da Pesquisa de Percepção e Diagnóstico E-prevenção para o Município, um sistema de autosserviço em auditoria que permite ao gestor avaliar as boas práticas de prevenção à corrupção e ter acesso a sugestões para a implementação de melhores condutas. A avaliação de suscetibilidade é composta por 5 mecanismos de combate à fraude e corrupção (prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento), associados a um conjunto de práticas, normativos, documentos e atividades no seu nível mais operacional, que contribuem para que o gestor tenha mais segurança nas suas decisões.

A etapa 2 teve como objetivo sensibilizar os servidores e a alta administração sobre a importância do assunto governança, a sua função e benefícios para a gestão, seu significado e formas de estruturação, a fim de gerar um engajamento, participação e comprometimento para o trabalho que iria ser desenvolvido no Município, o que seria reforçado futuramente pelas políticas e procedimentos da etapa 5, bem como pela comunicação e treinamentos relativos à etapa 6.

Na etapa 3, foi realizada mentoria de gestão de riscos visando a capacitação dos servidores, mas foi necessária a atuação direta do Grupo Executivo junto aos órgãos e entidades do município para que todos eles pudessem concluir o mapeamento dos riscos de suas principais atividades que, a partir da análise dos documentos, podemos concluir que não se restringiram apenas aos riscos de integridade, mas também levantaram riscos operacionais, o que acabou por ampliar o escopo do mapeamento.

A partir do trabalho feito pelo Grupo Executivo, identificou-se que um dos motivos que levou a esta mencionada ampliação foi a complexidade do tema, fazendo com que os servidores tivessem dificuldade de separar o que poderia ser identificado como um risco de integridade passível de gerar atos de corrupção, desvios de conduta, comportamentos antiéticos, do que seriam riscos operacionais relacionados à própria atividade, como o desaparecimento de documento e falta de equipamentos.

Na etapa 4 foi construído, pelo CGov e pelo Grupo Executivo, o Plano de Integridade do Município de Uberlândia, o qual foi apresentado e publicado no site oficial da PMU, composto pela Carta Compromisso, que ratificava o compromisso da gestão municipal com a

implementação e a consolidação dos modelos e aprimoramentos de governança, *compliance* e integridade, trazendo em seu corpo a menção às parcerias e programas aderidos, a estrutura de governança municipal e os eixos do Plano de Integridade.

Conforme a Cartilha para estruturação de Programa de Integridade para prefeituras da RGB (2022), de forma sintetizada, são três as funções principais de um Programa de Integridade e Compliance:

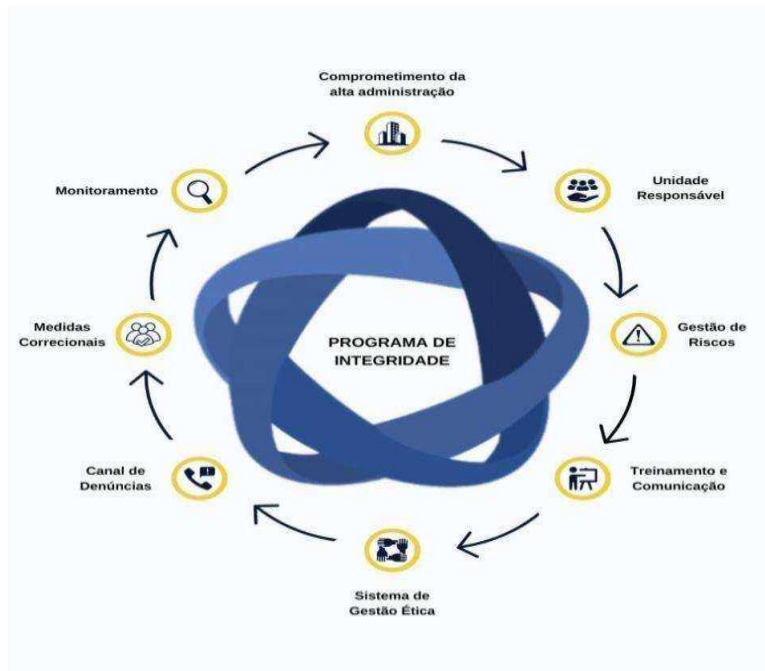
a) prevenir - para isto, seria imprescindível a elaboração de políticas, de um código de ética e conduta para os servidores, abrangendo padrões legais e morais de comportamento, além de capacitação para implantação de uma cultura organizacional ética e transparente;

b) detectar - aqui se enquadraria monitoramento contínuo, com auxílio das auditorias, controladorias, ouvidorias, com o objetivo de identificar eventuais riscos à integridade e verificação da efetividade do programa;

c) remediar - correção das falhas, com implementação de melhorias, e aplicação coerente das medidas disciplinares cabíveis, por meio de processo imparcial de apuração.

Diante disso, a fim de que fossem executadas de forma efetiva as referidas funções, quanto à construção do Plano de Integridade em si, temos que este foi elaborado sobre oito pilares:

Figura 4 - Pilares do Plano de Integridade para o Programa de Integridade do Município de Uberlândia



Fonte: Relatório do Grupo Executivo do Município de Uberlândia

De acordo com a Figura 4 acima esquematizada, temos:

1. *Comprometimento da alta administração (que trata do compromisso dos gestores em contribuir para uma cultura ética, dando apoio e garantindo autonomia das áreas competentes)*
2. *Unidade responsável pela implementação e acompanhamento do Plano de Integridade (que prevê a implementação de uma estrutura de monitoramento do plano dentro da CGM até 2023)*
3. *Gestão de riscos (sobre a metodologia a ser adotada pelos Comitês Internos de Governança Pública - CIGP para implementar a Política de Gestão de Riscos criada a partir do Decreto Municipal n. 19.745 de 9 de maio de 2022, orienta a cada secretaria e autarquia a adotar as seguintes etapas: diagnóstico, análise, avaliação, tratamentos, monitoramento e comunicação integrada)*
4. *Treinamento e comunicação (que trata do desenvolvimento de uma cultura perene de integridade dentro da gestão pública e inclui a elaboração do Plano Anual de Treinamento sobre Integridade, Ética e Compliance)*
5. *Sistema de Gestão Ética - foi criado pelo Decreto Municipal 18.391, em dezembro de 2019, para desenvolver instrumentos que sirvam de base para o comportamento de autoridades e agentes públicos municipais no exercício de suas atribuições. O sistema prevê uma Comissão de Ética Pública Municipal, Código de Ética Pública Municipal e as comissões de ética setoriais)*
6. *Canal de Denúncias (representado pela Ouvidoria Municipal, hoje vinculada à CGM, e que possui uma estrutura organizacional própria criada em 2023; além disso, a elaboração de um plano de comunicação entre os canais de atendimento à população, como o Serviço de Informação Municipal- SIM e o Fale com o Governo)*
7. *Medidas Correcionais (com aprimoramento do trabalho que hoje é pelo Núcleo de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar, partes da estrutura de Corregedoria na Secretaria Municipal de Administração)*
8. *Monitoramento (que trata do acompanhamento sobre a adesão do serviço público ao Plano de Integridade)*

No mês de setembro de 2022 foi realizado o lançamento do Plano de Integridade Municipal, tendo sido realizado um evento que contou com a presença do Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG) e Presidente do CONACI, cujo intuito principal seria o de dar conhecimento do seu conteúdo aos servidores, incentivando a promoção de uma cultura de integridade organizacional e o conhecimento a respeito das estratégias adotadas.

Conforme Relatório do Grupo Executivo, nas etapas 5 e 6 foi elaborado e aprovado o Código de Ética pelo Comitê de Ética, houve a construção de políticas de integridade como a reformulação da cláusula anticorrupção, além de treinamento sobre o Código de Ética e Políticas para servidores e criado o plano de comunicação do plano de integridade do município.

Em relação aos canais de denúncia e às medidas de controle e disciplinares, é importante mencionar que as denúncias apresentadas, os resultados de auditorias ou procedimentos disciplinares, devem ser capazes de retroalimentar o sistema levando ao aprimoramento das ações preventivas para o órgão (RGB, 2022), o que, a princípio, não ocorria no município de Uberlândia, já que não se identificou no conteúdo dos documentos e ferramentas a presença de um banco de dados verossímil, que permitisse a consulta e acompanhamento das averiguações e resultados, evitando-se até mesmo a multiplicidade do reporte de fatos a várias instituições, a exemplo das recebidas pelo Ministério Público, em virtude da possível falta de informações da entidade.

Visando dar tratamento à questão, na etapa 7 e 8, objetivou-se a criação, adaptação, aprovação do procedimento e fluxo de tratamento das denúncias, bem como promoveu-se a participação de servidores do município, a convite da Controladoria-Geral da União no Estado de Minas Gerais e a Corregedoria-Geral da União da capacitação em Processo de Responsabilização de Entes Privados (PAR) e Processo Administrativo Disciplinar (PAD), na qual foram abordados como principais assuntos os aspectos gerais da Lei Anticorrupção, o procedimento de investigação, instrução, reunião de informações, a competência, condução do processo, as sanções e cálculo da multa.

Segundo o relatório, os procedimentos e fluxos de tratamento de denúncias estão previstos no Decreto Municipal no 18.810/2020 que dispôs sobre a organização e o funcionamento da Ouvidoria do Município, apesar disso, diante das diversas modificações ocorridas e alterações de estrutura, o ideal seria a execução de uma revisão e verificação da necessidade de atualização, ou mesmo a criação de um novo fluxo, o que não foi verificado nos documentos analisados se foi dado andamento a estes trabalhos.

Quanto à etapa 9, o Relatório do Grupo Executivo relatou apenas a realização de uma mentoria, sem maiores atividades e desenvolvimento de ações, o que demonstra uma fragilidade do Projeto levantada no próximo capítulo, já que a implementação de procedimentos preventivos de segurança em contratações públicas e a verificação da idoneidade prévia da empresa podem

se mostrar como instrumentos auxiliares na manutenção da integridade e proteção do patrimônio público.

Foi destacada no Relatório a determinação como diretrizes básicas o fomento e o aprimoramento da governança, dos controles internos, da gestão de riscos, da ética e do Plano de Integridade. Além disso, para que se consolide o trabalho executado, a gestão dos órgãos e entidades deverá observar parâmetros como definição de objetivos, metas e indicadores claros alinhados às diretrizes estratégicas de governo; gerenciamento racional, eficiente e eficaz de recursos de qualquer natureza; comunicação adequada; monitoramento e avaliação do desempenho.

O documento ainda mencionou as ações que ocorreram a fim de que fosse cumprido o planejamento proposto pela RGB ao longo de 19 meses de parceria, tendo sido executadas onze etapas previstas do plano de trabalho e realizadas oito mentorias de capacitação, pelo que se verifica a importância de parcerias com organizações externas que possuem mais expertise no assunto, pois o processo se torna mais coerente e facilitando, restando agora ao município a permanente atualização, monitoramento e efetivação das propostas do plano para que este instrumento de governança possa surtir efeito assim como em outras entidades.

O projeto foi encerrado oficialmente no dia 14 de abril de 2023, conforme noticiado no Portal da Prefeitura de Uberlândia (2023), o que representa a etapa 10 do Plano. A etapa 9, que se refere ao monitoramento, é a fase atual do município, que acompanha e se perdura durante toda execução do Plano, já que a intenção é de haver uma revisão e adaptação permanente, com estratégias de incentivo de engajamento, para que o trabalho se consolide na instituição.

É de se destacar que o mencionado relatório não se aprofundou nos desafios encontrados durante a execução do Projeto, o que passará a ser feito no tópico a seguir a partir da análise das atas e documentos de reuniões realizadas e relatórios das mentorias executadas, bem como da participação como membro do Grupo Executivo, o qual teve a sua criação impulsionada principalmente pelas dificuldades encontradas no processo.

4.5 Principais desafios enfrentados na implementação das etapas do Projeto

Em análise ao processo de implementação das etapas do cronograma da RGB, foram identificados diversos desafios enfrentados pelos membros envolvidos no processo, em especial no cumprimento do próprio cronograma, na consolidação de uma cultura de integridade em meio

aos servidores públicos, de forma clara e natural, para que o Plano vivo tivesse um curso mais efetivo e permanente, até mesmo porque parte dos servidores acreditavam que o plano seria só mais uma formalidade e que as ações poderiam estar dissociadas da realidade.

Segundo o Plano proposto para Uberlândia, seria necessário proceder algumas reestruturações dentro dos órgãos do município e, de acordo com o Relatório do Grupo Executivo, foi informado que as estruturas administrativas mínimas foram criadas pelo Decreto Municipal nº 20.270, de 1º de abril de 2023, a exemplo da Subcontroladoria de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção, a Ouvidora-Geral do Município, a Corregedoria-Geral do Município, bem como nomeada a Comissão de Ética Pública Municipal, mas não havendo informações sobre a sua atuação concreta no Programa de Integridade, até mesmo por se tratar de órgãos recentes, também se apresentando com um grande desafio a manutenção efetiva de suas atividades.

Um grande desafio foi destacar o tempo do indivíduo para se capacitar diante do trabalho que este já tinha que executar dentro da instituição, pelo que se viu a necessidade de se criar peças de capacitação que entrem no dia a dia, mais eficientes que os treinamentos convencionais, com uma linguagem mais pragmática, prática e simples, pois os servidores em sua maioria não tinham expertise e alguns nem mesmo conheciam do assunto.

Em consequência disso, apesar de constar no Relatório do Grupo Executivo a implementação de todas as etapas do Projeto de implementação do Plano de Integridade, houve dificuldade o cumprimento do cronograma de algumas etapas, a exemplo do mapeamento de riscos, em que foram necessárias ações direcionadas específicas para auxiliar os servidores na elaboração, visto tratar-se de matéria muito específica, de considerável grau de dificuldade.

Algumas etapas não tiveram um planejamento de execução de ações claras, a exemplo da etapa 9 (contratações públicas e *due diligence* de integridade), que neste caso ocorreu principalmente em razão da dificuldade de ser um assunto novo e recentemente inserido na legislação de licitações, que determinou a necessidade de implementação da governança nas contratações, com a criação de processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promovendo um ambiente íntegro, confiável, além de trazer eficiência em suas contratações, sob pena de responsabilização pessoal por prejuízos que os órgãos e entidades públicos venham a sofrer em decorrência de condutas omissivas (Brasil, 2021a, art. 11, parágrafo único).

Considerando então os desafios que possam levar a uma desconfiança de parte dos servidores em relação à efetividade do Programa, o conhecimento incipiente sobre o assunto integridade e governança que necessitavam uma capacitação frente a falta de tempo destacado para executar e estudar o assunto, manter o engajamento permanente da alta administração e dos próprios servidores se torna também um desafio essencial para que a efetividade não seja prejudicada e o projeto se perca com o passar do tempo.

Uma das questões principais se dá no próprio convencimento de que o combate à corrupção é uma pauta relevante, e a manutenção de um ambiente íntegro e ético protege não só o patrimônio público, mas o próprio servidor, que inserido em uma organização estruturada, que possua uma gestão eficiente, com processos pautados em padronizações e etapas claras, seja transparente em suas atividades, mantenha uma Ouvidoria e um controle atuante, faz com que o agente possa exercer o seu ofício de forma mais segura.

A problemática do convencimento se estende inclusive à sociedade, em especial para aqueles que se relacionam com o Poder Público na celebração de contratos, convênios, recebimentos de incentivos, tornando-se importante a discussão de se levar a cultura de integridade a esse público externo, que devem entender a importância da integridade, destacando-se que uma das estratégias utilizadas foi a veiculação de propaganda televisiva em diversos horários, divulgando o plano de integridade na política de governança municipal, a fim de se colocar o assunto para a sociedade em geral de forma didática para ressaltar a sua relevância, suas funções e benefícios da implementação.

Outra questão a ser considerada se dá pela fragilidade da governança, que esta sujeita a presença de investimentos substanciais da Administração Pública, da dependência da criação de estruturas eficientes que nem sempre contam com quantitativo suficiente de pessoal, do envolvimento permeado por interesses políticos diante das frequentes trocas de gestão e o próprio o medo de identificação de condutas inidôneas e não republicanas praticadas que poderão manchar a reputação do governante, até mesmo porque o apoio da alta administração como pilar do plano não deve ser meramente formal, sendo necessário o gestor estar convencido de que a integridade deve estar na sua pauta do dia a dia.

Identificou-se ainda como dificuldade o problema da falta de centralização da apuração administrativa, com rotinas padronizadas para que a persecução das denúncias recebidas e a consequente punição aos envolvidos não seja comprometida, inclusive colocando em pauta a

própria credibilidade dos programas de integridade, devendo as informações relativas aos processos administrativos disciplinares e as queixas recebidas da sociedade sejam efetivamente documentadas e analisadas, criando um banco de dados robusto, gerando transparência e responsabilidade que são princípios da governança pública.

É de se saber que, mesmo que existam referências e marcos legais como guias, é difícil estabelecer um programa de integridade comum para os diferentes municípios brasileiros, até mesmo porque a própria emancipação política tardia dos municípios e sua organização atual revelam muito sobre a transição da legalidade para a integridade no nível local, bem como as dificuldades de uma padronização que acompanhe de forma efetiva o nível nacional (Guimarães, 2020)

O próprio Decreto Federal nº 11.129 de 11 de julho de 2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção determina que o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade (Brasil, 2022, art. 56, parágrafo único).

Portanto, percebe-se que, embora os estudos e acompanhamentos possam servir de norte para as entidades, como o município de Uberlândia, deverá se buscar uma capacitação efetiva e o incentivo a uma cultura de integridade, pois não existe uma "receita" pronta de programa, devendo a sua construção ser personalizada a partir de um estudo de sua própria instituição que objetive entender os seus problemas, mapear suas fragilidades, com o fortalecimento dos mecanismos de controle e prevenção, para que a implementação não seja apenas pro forma, o que por si só já é o maior desafio.

5 CONCLUSÃO

Sendo a integridade um princípio decorrente diretamente da governança pública, para construção de um programa de integridade na Administração Pública e conseqüentemente ter-se a adoção de boas práticas de gestão e governança, entende-se como primordial conhecer a sua entidade, verificar suas vulnerabilidades, avaliar o nível de maturidade da sua instituição em integridade, bem como se criar um arcabouço regulamentar de suporte (CGU, 2018).

Além disso, é importante manter órgãos internos responsáveis pelo acompanhamento e desenvolvimento das etapas de implementação de um plano, treinar e capacitar tanto os servidores que estão envolvidos no processo quanto o quadro em geral para entenderem e trabalharem na execução e recepção do assunto, deixando claro os objetivos e necessidade de se manter uma cultura de integridade na entidade, o que contribui com o comprometimento institucional.

Ressalta-se que a busca de auxílio através da troca de informações com entidades que já tenham mais experiência com o processo, a exemplo da RGB no projeto desenvolvido em Uberlândia, bem como utilização dos documentos e recomendações de organizações como a OCDE e do próprio TCU facilitam o direcionamento do processo, o tratamento das dificuldades enfrentadas, com o auxílio em capacitações mais eficientes, em uma maior efetividade para o projeto "sair do papel", incluindo-se o engajamento permanente da alta administração (*tone of the top*) por gerar vínculos com instituições de impacto nacional.

Estes mecanismos, quando efetivamente estabelecidos para atuação em conjunto, segundo a CGU, permitem a construção de ambientes íntegros e éticos, mais eficientes na gestão, com aplicação mais adequada do dinheiro público, o que se converterá na melhoria da qualidade dos serviços entregues à sociedade e formam um poderoso aliado para a gestão de qualquer instituição, auxiliando na tomada de decisões assertivas para o presente e para o futuro.

Conforme a própria OCDE (2011), assim como em diversos países membros, há esforços contínuos para desenvolver instituições e mecanismos capazes de fortalecer a integridade e prevenir a corrupção no serviço público, o que se replica no Brasil, pelo que a construção de plano de integridade no município poderá proporcionar um diferencial competitivo e de atratividade, pois valoriza estes padrões éticos, a transparência, trazendo maior confiança, credibilidade e segurança jurídica.

Ressalta-se que pelo princípio da integridade, aquele que atua como agente público não deve aceitar incentivos financeiros ou material de indivíduos ou empresas que possam influenciá-los no desenvolvimento de suas funções, pois este comportamento é uma forma de combater a corrupção, já que no nosso país há um grave problema sistêmico, a exemplo das regras de financiamento de campanhas eleitorais que não são obedecidas, a transparência nos governos que precisa ser aprimorada, além do baixo índice de responsabilização daqueles que praticam o tráfico de influência (Marcelli, 2013).

Apesar disso, percebe-se um crescimento de institutos de governança no nosso país seguindo essa tendência mundial, demonstrando que as entidades têm se empenhado em promover a integridade pública como forma sustentável de combater a corrupção, levando a uma prestação de serviços públicos com mais qualidade por meio de uma gestão adequada de recursos, maior economicidade e eficiência dos processos pela adoção de mecanismos de punição por desvios.

Por meio do estudo, é possível perceber que não há critérios absolutos para um modelo a ser adotado pelos municípios, já que vários critérios devem ser considerados como condições demográficas, necessidades e complexidades locais, recursos financeiros, estrutura e dimensão da entidade, sendo inclusive necessário entender que não se pode exigir o mesmo grau de sofisticação dos parâmetros de integridade de instituições diferentes e que já possuem uma maior maturidade no assunto, entretanto, ainda que de forma simplificada, deve se buscar a realização dos princípios da governança auxiliares da gestão, até mesmo porque todo início de projeto traz dificuldades e desafios, que inclusive já foram enfrentados pelas instituições que estão mais evoluídas na matéria.

Diante disso, ao se implementar um programa de integridade na administração pública municipal, ainda que adequado e coerente à sua realidade, o gestor público terá por consequência um adequado modelo de governança alinhado aos padrões nacionais e internacionais. capacitando a entidade para solução efetiva de suas adversidades, garantindo a gestão de continuidade dos diversos programas de sua entidade e a realização de seus objetivos, permitindo, inclusive, o acesso a investimentos, melhorias, inovações e estímulo ao desenvolvimento, podendo facilitar o seu processo por meio dos estudos realizados e projetos já implementados em entidades similares.

Da análise verifica-se que não se trata de um processo simples e fácil, já que mesmo se tratando de uma cidade relativamente grande e estruturada como Uberlândia e com o auxílio de

uma entidade externa, encontrou-se diversas dificuldades, como a resistência de parte dos envolvidos, a dificuldade no aprendizado e a necessidade de se desenvolver estratégias para se manter um engajamento permanente e um monitoramento efetivo.

Outro ponto importante se dá em relação à sensibilização do gestor. Deixar um legado, uma marca na administração, manter-se na atividade política são alguns interesses que podem ser relevantes para alguns agentes políticos, entretanto, tão importante quanto isto, diante do grande movimento de governança ao qual os órgãos de controle têm se filiado e entendido como essenciais à Administração, relevante se torna evitar a responsabilização pela ineficiência, irresponsabilidade, falta de integridade e transparência, bem como trazer maior proteção ao servidor e ao patrimônio público.

Como limitações do estudo, observa-se como principal o fato do processo de implementação ser concomitante ao estudo realizado, trazendo incerteza quanto aos momentos em que haveria o acesso aos documentos, se o cronograma seria respeitado, a insurgência de novas legislações no período, a dinamicidade da situação ou mesmo a falta de execução de algumas etapas com mudanças de estratégias para que houvesse a implementação, já que o objeto de estudo está ligado a esta execução do projeto.

Embora as ações do Acordo de Cooperação Técnica realizado entre o município e a RGB tenham sido executadas e a "semente" da governança e do aprimoramento da melhoria na gestão pública tenham sido plantadas, o Plano de Integridade Municipal é uma política pública permanente que deverá ser monitorado e encarado como um investimento, como um instrumento auxiliar da redução do custo social da corrupção, e deverá objetivar a consolidação de uma cultura de integridade, o que servirá de auxílio na gestão para a persecução do fim último da administração pública, que é o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Assim sendo, a discussão sobre o assunto se torna relevante para o desenvolvimento da governança pública municipal, principalmente na utilização dos programas de integridade para contribuição de melhoria nos processos de gestão e na destinação correta de recursos públicos, recomendando-se, por fim, para estudos futuros, o aprofundamento de questões que envolvam os métodos de avaliação da efetividade dos programas e acompanhamento permanente para sua atualização e adaptação, a fim de que sejam mais assertivos e adotados em um maior número de entidades.

6 REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos estudos CEBRAP**, p. 33-37, nov. 2005. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003>. Acesso em: 4 de setembro de 2021.

AGUIAR, Luiz Fernando de Brito Loiola. **A governança corporativa e os programas de compliance: uma análise sob a ótica da gestão pública**. 2018. 82 p. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/35206>. Acesso em: 12 de março de 2022.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e Governança Pública Para Resultados: Uma Visão Prática**. 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Forum, 2020. p. 156.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977. 225 p.

BANDEIRA PEREIRA, A.; MARTINEZ PEREZ FILHO, A.; BONOTTO BARBOZA, R. A.. O *compliance* e a nova gestão pública como uma tentativa de prevenção e combate à corrupção. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 137-154, 2021. DOI: 10.25061/2527-2675/ReBraM/2021.v24i3.1277. Disponível em: <https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/1277>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BARRETO, R. T. S.; VIEIRA, J. B.. **Governança, Gestão de Riscos e Integridade**. Brasília: ENAP, Sete Lagoas, 2019. p. 27-54. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 22 de agosto de 2021.

_____. **Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios**. Cad. EBAPE.BR, v. 19, no 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200069>. Acesso em: 13 de março de 2022.

BERGUE S. T. Cultura e mudança organizacional. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2010. Disponível em <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145398/1/PNAP%20-%20GP%20-%20Cultura%20e%20Mudanca%20Organizacional.pdf>. Acesso em: 16 de março de 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 32.

BRASIL. **Lei n.º 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, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 18 de setembro de 2021.

_____. **Lei n.º 14.133 de 1º de abril de 2021a**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 08 de fevereiro de 2022.

_____. **Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021b**. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acao-a-informacao/governanca-e-gestao/portal-da-integridade-unindo-forcas-em-prol-da-integridade/legislacao-e-normativo/decreto-no-10-756-2021-institui-o-sipef.pdf/view>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2022.

_____. **Decreto nº 11.129 de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a 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. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.129-de-11-de-julho-de-2022-414406006>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2022.

_____. **Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023**. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2011.529-2023&OpenDocument. Acesso em: 02 de fevereiro de 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Acesso em: 04 de setembro de 2021.

_____, Luiz Carlos. **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...** Revista do Serviço Público Ano 53. Número 1. Jan-Mar 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i1.278>. Acesso em 02 de outubro de 2021.

_____, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de gerência pública**. RAP. Rio de Janeiro 42(2):391-410, Mar-Abr 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000200009>. Acesso em 02 de outubro de 2022.

CAVALCANTE, P. **Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós NPM**. Texto para Discussão (IPEA), v. 2319, p. 1-40, Brasília, 2017. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf. Acesso em 12 de março de 2022.

CALDEIRA, M.; DUFLOTH, S. C. **A lei das estatais e as diretrizes internacionais: convergências para o estado da arte em integridade, compliance e anticorrupção**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, RJ, v. 19, n. Especial, p. 675–688, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200140>. Acesso em: 02 de setembro de 2022.

COELHO, C. C. B. P. (2016). **Compliance na administração pública: uma necessidade para o Brasil**. Revista de Direito da Faculdade Guanambi, 3 (1), 75-95, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.29293/rdfg.v3i01.103>. Acesso em: 07 de maio de 2022.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Novo estudo do CONACI e Banco Mundial avalia capacidade de os municípios promoverem transparência e combate à corrupção**. Pesquisa realizada por Wesley Matheus. Disponível em: <https://conaci.org.br/noticias/novo-estudo-do-conaci-e-banco-mundial-avalia-capacidade-de-os-municipios-promoverem-transparencia-e-combate-a-corrupcao/>. Acesso em 20 de junho de 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Guia da Integridade Pública: Orientações para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional**. Volume I, Set. 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41665>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO e MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Instrução Normativa Conjunta do CGU/MP nº 001/2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33947>. Acesso em 23 de abril de 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria n.º 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 em 26 de julho de 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **CGU ganha nova estrutura para aprimorar o combate à corrupção e a execução das políticas públicas**. CGU. 2023. 2016. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/01/cgu-ganha-nova-estrutura-para-aprimorar-o-combate-a-corrupcao-e-a-execucao-das-politicas-publicas>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2023.

DEMATTÉ, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denys Pessanha. **Estruturação de sistemas de integridade na administração pública direta federal: uma necessidade contemporânea**. In: *Compliance no Setor Público*. Marcelo Zenkner, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (Org.). 1 ed. Belo Horizonte. Fórum, 2020, p. 85-98.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3ª Edição Revista e Ampliada. Editora Atlas. São Paulo, 1995. Disponível em https://ufrb.edu.br/educacaodocampocfp/images/DEMO_Pedro._Metodologia_cient%C3%ADfica_em_Si%C3%Aancias_Sociais.pdf. Acesso em 07 de julho de 2021.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. **Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41. Disponível em <http://bds.unb.br/handle/123456789/863>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

DIAS, T. **Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. Florianópolis (SC). Tese. Programa de Pós-graduação em Administração (CPGA), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2012. Disponível em <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/100650>. Acesso em: 29 de março de 2022.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. **Governança Pública: ensaiando uma concepção**. Contabilidade Gestão e Governança, Brasília-DF, v. 17, n. 3, 2014. Disponível em <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/621>. Acesso em: 29 de março de 2022.

FONTOURA, R. B. **Programa de integridade: uma avaliação para as distribuidoras de energia elétrica no Brasil** (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. Brasil. 2019. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106131/tde-09122019-153010/pt-br.php>. Acesso em: 08 de agosto de 2022.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.21056/aec.v16i64.240>. Acesso em 12 de dezembro de 2022.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. **Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira**. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/05/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 11 de dezembro de 2022.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luisa Melo. Estado, ética pública e corrupção. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, n.3, p. 57-74, 2011. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_5358_5.pdf/56a47ba7-8dcd-12e2-67fb-40d40efc1d5f. Acesso em: 11 de dezembro de 2022.

GIL, A. C. Como classificar as pesquisas? In: GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Cap. 4. p. 41-57.

GUIMARÃES, Fabio Luis. **Organização de compliance em municípios: como a administração pública municipal pode inovar sua gestão de riscos de corrupção?** Cadernos da Escola do Legislativo. Volume 22. Número 38. julho/dez 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.29327/264759.22.38-2>. Acesso em: 11 de dezembro de 2022.

HENCSEY, Antonio Carlos; MOREIRA, Gabriela. MOLLICA; Priscila Novaes ZAMBIANCHI; Tarsila R. Durão. **Disseminação da Cultura de Compliance: casos práticos de ferramentas e mecanismos** in: Guia Prático de Compliance. Franco, Isabel (org)., Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/05/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 11 de dezembro de 2022.

JUSBRASIL, 10 leis contra a corrupção no Brasil. JusBrasil, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/10-leis-contr-a-corrupcao-no-brasil/410388086>. Acesso em 12 de outubro de 2021.

MARCELLI, S. Governança no setor público: diagnóstico das práticas de gestão da Polícia Federal à luz do estudo 13 do PSC/IFAC. 2013. 106 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - EBAPE, FGV, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/items/7cf9623a-8ae9-42c2-85cd-c1d3a37568e8>. Acesso em 17 de março de 2022.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa **Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público**. Revista de Administração Contemporânea. Jun 2007. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000200002>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2022.

MARTINELLI, Maria Lucia. Pesquisa qualitativa, um caminho para a intervenção profissional. Revista do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Ano XI, n. 19. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/v11n19a03.pdf>. Acesso em: 19 de dezembro de 2021.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do TCU. Brasília, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 15 de novembro de 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 5a. Ed. Rev. Atual. São Paulo: Atlas, 2016.

_____. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. 4a Ed. Editora Atlas, São Paulo, 2014.

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970. **Abordagens qualitativas**. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1986. 99p.

MINAYO MCS. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de Janeiro: Abrasco; 2004.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual para implementação de Programas de Integridade**. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em 27 de março de 2022.

NARDES, J.A.R, ALTOUNIAN, C. S., VIEIRA, L.A.G. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018

NOHARA, I. P. Governança e *Compliance* das Contratações Públicas na Nova Lei de Licitações. In: Cristiane Rodrigues Iwakura; Rodrigo Fontenelle de A. Miranda; Vlândia Pompeu Silva. (Org.). **Governança e Compliance no Setor Público**. 1ed. Londrina: Thoth, 2022, v., p. 127-138.

OCDE. **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-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 04 de março de 2022.

_____. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 01 de junho de 2022.

_____. **A Integridade Pública como ação concreta de resposta e de recuperação para a covid-19**. 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46353>. Acesso em: 01 de junho de 2022.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. **IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 49, n. 5, p. 1263 a 1290, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>. Acesso em 09 de agosto de 2022.

PECI, Alketa; RODRIGUES, S.; PIERANTI, O. P. **Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro**. Organizações & Sociedade - 08S, v. 15, p. 39-55, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>. Acesso em: 11 de dezembro de 2022.

PREFEITURA DE UBERLÂNDIA, **Programas de governança e anticorrupção são lançados pela Prefeitura**, 2019. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/2019/12/09/prefeitura-lanca-programas-de-governanca-e-anticorrupcao/>. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

_____, **Uberlândia é a 1ª de MG e uma das 20 melhores cidades do país em ranking de governança**, 2023. Disponível em <https://www.uberlandia.mg.gov.br/2023/06/01/uberlandia-e-a-1a-de-mg-e-uma-das-20-melhores-cidades-do-pais-em-ranking-de-governanca/>. Acesso em 2 de junho de 2023.

_____, **Cerimônia marca o fim da parceria entre Prefeitura e Rede Governança Brasil**, 2023. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/2023/04/14/cerimonia-marca-encerramento-da-parceria-entre-prefeitura-de-uberlandia-e-rede-governanca-brasil/>. Acesso em 15 de abril de 2023.

REDE GOVERNANÇA BRASIL. **Cartilha para estruturação de programas de integridade para prefeituras/Rede Governança Brasil**. Salvador, BA; Brasília, DF: Editora Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 20 de setembro de 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.37497/opsbrazil.3>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

REIS, A. de O., & ALMEIDA, F. M. de. (2021). **Relações entre Elementos da Gestão Pública e a Corrupção nos Estados Brasileiros**. Revista Ciências Administrativas, 26(3). 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5020/2318-0722.2020.26.3.9703>. Acesso em 22 de setembro de 2021.

REIS, Maria do Carmo. **Comunicação e mudança organizacional: uma interlocução instrumental e constitutiva**. Organicom, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 36-53, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2004.138868>. Acesso em 15 de abril de 2023.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. **Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas**, Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205, p. 87-105, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509944>. Acesso em: 01 de junho de 2022.

ROCHA, Leonino Gomes; FERNANDES, Fernando Andrade. **Rede de combate à corrupção na União Europeia: um estudo do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)**. Revista da CGU. Distrito Federal. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.206>. Acesso em: 17 de agosto de 2021.

SEABRA, S. N. **A nova administração pública e mudanças organizacionais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 35, n. 4, p. 19 a 43, 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6394>. Acesso em: 05 de junho de 2021.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-369, abr. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>. Acesso em: 09 de outubro de 2021.

SILVA, M. **Corrupção: tentativa de uma definição funcional**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 18-23, jan./mar. 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8381>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

SOARES, Leandro Queiroz; FERREIRA, Mário César. Pesquisa participante como opção metodologia para investigação de práticas de assédio moral no trabalho. **Rev. Psicol., Organ. Trab.**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 85-109, dez. 2006. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-66572006000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 28 de novembro de 2023.

STEVEN, O. J. **The Organizational Culture Perspective**. Chicago: Dorsey Press, 1989. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA234562>. Acesso em: 07 de janeiro de 2023.

TEIXEIRA, A. F., & GOMES, R. C.). **Governança pública: uma revisão conceitual**. *Revista Do Serviço Público*, 70(4), 519-550, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>. Acesso em 17 de março de 2022.

TELES, B. A. W.; AMORIM, M. R. L. **Gestão de Mudança: superando dificuldades na implantação dos Sistemas de Informação nas organizações**. Anais do Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Resende, Rio de Janeiro, 5, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.21902/jbslawjbs.v6i1.100>. Acesso em: 11 de agosto de 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Métodos de detecção de fraude**. 2021. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em 18 de agosto de 2022

_____. **Índice de Percepção da Corrupção**. 2022. Transparência Internacional. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em 18 de agosto de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. Versão 1 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF. Acesso em 26 de julho de 2021.

_____. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em 12 de março de 2022.

_____. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em 26 de julho de 2021.

_____. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção**. 1ª Edição. Brasília. 2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/05/E9/CB/58DEF610F5680BF6F18818A8/Referencial_ombate_fraude_corrupcao_1_edicao.pdf. Acesso em 27 de julho de 2021.

_____. Referencial de Combate à Fraude e Corrupção. 2ª Edição. Brasília. 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_ombate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em 27 de julho de 2021.

_____. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. Versão 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. **gerenciamento de riscos nas organizações contemporâneas**. Revista FATEC Zona Sul, 4(2), 1-20. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF. Acesso em 28 de julho de 2021.

UBERLÂNDIA (MG), **Decreto Municipal nº 18.390 de 9 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a política de governança pública e *compliance* no âmbito da administração pública direta, autárquica e

fundacional do Município de Uberlândia e institui o Comitê de Governança Pública (CGov) e a Comissão de Ética pública. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/decreto/2019/1839/18390/decreto-n-18390-2019-dispoe-sobre-a-politica-de-governanca-publica-e-compliance-no-ambito-da-administracao-publica-direta-autarquica-e-fundacional-do-municipio-de-uberlandia?q=18390>. Acesso em: 16 de agosto de 2021.

_____, **Decreto n.º 20.179, de 10 de fevereiro de 2023**. Aprova o Código de Ética do servidor público e da alta administração municipal. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/decreto/2023/2018/20179/decreto-n-20179-2023-aprova-o-codigo-de-etica-do-servidor-publico-e-da-alta-administracao-municipal>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2023.

_____, **Lei Complementar n.º 751, de 15 de março de 2023**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do município de Uberlândia e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2023/76/751/lei-complementar-n-751-2023-estabelece-a-estrutura-organica-da-administracao-publica-do-poder-executivo-do-municipio-de-uberlandia-e-da-outras-providencias>. Acesso em 16 de março de 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Corrupção: marco legal Legislação internacional. 2022. UNODC. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/marco-legal.html>. Acesso em 18 de janeiro de 2023.

7 APÊNDICE

7.1 Proposta de curso para implementação de Programas de Integridade para municípios como instrumento de governança

7.1.1 Apresentação

A governança organizacional pode ser definida como a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização (que administra recursos públicos) e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (TCU, 2020).

Uma das funções da governança no setor público é garantir que as entidades atinjam os resultados pretendidos, agindo sempre no interesse público, que requer comportar-se com integridade, demonstrando forte compromisso com os valores éticos e respeitando o estado de direito, implementando boas práticas em transparência, relatórios e auditoria, para fornecer responsabilidade eficaz (Bandeira Pereira, Perez Filho, Barboza, 2021).

O fortalecimento da integridade é uma forma da Administração Pública aprimorar sua gestão de riscos, sua governança, já que o foco na conformidade decorreu dos próprios avanços da governança corporativa, que promoveu a necessidade de, diante de inúmeras fraudes ocorridas, alinhar o exercício dos poderes dos dirigentes de organizações aos parâmetros de transparência e prestação de contas (Nohara, 2022).

Uma das formas de se fortalecer a integridade e a governança em uma entidade se dá pela implementação de um programa de integridade, representado por um conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional, com o objetivo de promover a conformidade de condutas, a transparência, a priorização do interesse público e uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade (Brasil, 2023).

No intuito de auxiliar na implementação dos programas de integridade, a capacitação se mostra como medida relevante de difusão do conhecimento, desenvolvendo as habilidades profissionais dos servidores e facilitando todo o processo, por meio da apresentação de passos

considerados fundamentais para a estruturação de um plano de integridade, de modo que a própria Administração seja capaz de desenvolver os normativos necessários ao suporte de um projeto, conduza os trabalhos dos comitês essenciais para a elaboração de propostas, para que atuem como agentes de mudança para o nascimento ou desenvolvimento de uma cultura de integridade dentro de sua instituição.

7.1.2 Objetivo

Com o curso, objetiva-se amenizar ou ao menos dar a possibilidade de se antever os principais desafios passíveis de serem enfrentados no processo de implementação, de modo que, ao final do curso, os servidores e os gestores deverão ser capazes de compreender a importância do tema, entender os principais conceitos e etapas que poderão viabilizar na implementação de um Programa de Integridade dentro de seus municípios considerando suas realidades, seus recursos financeiros, de pessoal e o nível de maturidade no assunto.

A capacitação não é um processo definitivo, deve ser contínua e ocupar espaço de destaque, considerando a adaptação em relação às mudanças nas organizações. Neste sentido, temos que o aprimoramento do nível de compreensão é gradativo e não será igual para todas as entidades, já que cada uma delas carregam peculiaridades e estruturas diferentes, mas a promoção de um debate, o contato com o assunto também poderá despertar interesses e talentos capazes de promover avanços significativos no órgão, contribuindo com a melhoria dos procedimentos internos e no atendimento das necessidades da população.

7.1.3 Viabilização do curso

O curso poderá ser ministrado na modalidade presencial, caso o município tenha local apropriado, ou na forma remota por meio de plataformas online, com o objetivo de atingir o maior número de servidores sem que seja necessário disponibilizar uma grande estrutura, contando ainda com parcerias e participação de palestrantes convidados de instituições que difundem o tema governança e integridade, inclusive de forma gratuita, a exemplo dos próprios Tribunais de Contas dos Estados, CGU, TCU e organizações sem fins lucrativos, o que reduz os custos com investimentos e necessidade de maiores disponibilidades orçamentárias.

7.1.3 Público-alvo

O curso poderá ter como público-alvo servidores e gestores públicos, incluindo-se a alta administração.

7.1.4 Carga horária

Sugere-se como carga horária 16 horas de curso, que poderão ser divididas em 8 aulas ou palestras de 2 horas. Diante do fato que uma das maiores dificuldades encontradas no processo se deu na fase de mapeamento dos riscos de integridade, na aula 5 poderá ser realizada uma oficina prática sobre o assunto, de forma personalizada, a fim de melhor elucidar as dúvidas sobre essa etapa.

7.1.5 Temas a serem abordados

Os temas das aulas ou palestras poderão ser divididos da seguinte forma:

Aula 1: O que é governança e qual a sua importância para o município?

- Conceito de governança pública
- Princípios de governança pública
- Governança pública e gestão

Aula 2: Governança e os Programas de Integridade

- Governança pública e integridade
- O que é um programa de integridade e seus componentes básicos?
- *Compliance* público X programas de integridade

Aula 3: Preparação do ambiente para o Programa de Integridade?

- Comunicação e sensibilização para o assunto
- Nomeação das comissões e grupos de trabalho
- Elaboração de projeto do programa e cronograma de execução

Aula 4: Mapeamento e tratamento dos riscos de integridade

- O que são riscos de integridade?
- Como mapear os riscos de integridade?
- Medidas de tratamento dos riscos de integridade

Aula 5: Oficina prática de mapeamento e tratamento dos riscos de integridade

Aula 6: Elaboração do Plano de Integridade

- Estrutura do documento
- Principais informações
- Aprovação e divulgação

Aula 7: Boas práticas de integridade

- Medidas legislativas que podem ser adotadas: política de gestão de riscos, política de governança e integridade, Código de Ética do Servidor, regulamentação da Lei Anticorrupção
- Canais de denúncia
- Medidas de controle e disciplinares

Aula 8: Monitoramento e revisão do Programa de Integridade

7.1.7 Estratégias e recursos auxiliares a serem utilizados

Como forma de melhor elucidação sobre o tema, faz-se necessária a utilização de uma linguagem mais didática e que possa transmitir de forma mais clara os principais conceitos e importância relativos ao tema, pelo que poderão ser utilizados recursos audiovisuais como vídeos, questionários interativos, slides explicativos, esquemas e organogramas.

Sugere-se os seguintes vídeos didáticos e de curta duração:

- Vídeo: Programa de Integridade – Disponível no canal da CGU do Youtube
<https://www.youtube.com/watch?v=9ka0BIKvEzM>
- Vídeo: Integridade Pública - Disponível no canal da CGU do Youtube
<https://www.youtube.com/watch?v=j7fKSuyMaUI>
- Vídeo: Governança Pública – Disponível no canal da Irene Nohara no Youtube
https://www.youtube.com/watch?v=osS4_0zmNhg
- Vídeo: AGU Explica - Governança Pública – Disponível no canal da AGU no Youtube
<https://www.youtube.com/watch?v=08Ka5TPOiho&t=1s>
- Vídeo Governança Pública - o que é? – Disponível no canal do TCU no Youtube

Poderá ainda ser confeccionada apostilas e guias auxiliares no formato digital sobre o tema integridade e governança, a fim de que sejam reduzidos os custos com impressão, utilizando-se como base as orientações do TCU, CGU, RGB e OCDE nos materiais já disponibilizados por estes sobre os temas, e que serão listados no tópico a seguir, podendo ser encaminhados no e-mail institucional dos servidores e gestores, bem como divulgado no sítio oficial da entidade em campos estratégicos com maior acesso.

7.1.8 Material de apoio referência sobre o tema (TCU, CGU, OCDE, RGB)

Além deste trabalho, que descreve as etapas que foram desenvolvidas no município de Uberlândia, lista os documentos, o repositório legislativo produzido para a entidade que poderão servir de referência a outros municípios no estabelecimento dos caminhos, fases de implementação, bem como auxiliar na construção de seu Programa de Integridade para desenvolvimento da governança, sugere-se a consulta e disponibilização dos seguintes materiais para inicialização dos estudos:

1) CGU

- Guia da Integridade Pública: Orientações para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Volume I, 2015.

2) OCDE:

- Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira. 2011.

- Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. 2020.

3) Rede Governança Brasil:

- Cartilha para estruturação de programas de integridade para prefeituras. 2022.

4) Tribunal De Contas Da União.

- Referencial de Combate à Fraude e Corrupção. 2ª Edição. 2018

- Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública Versão 3. 2020.

Referências

BANDEIRA PEREIRA, A.; MARTINEZ PEREZ FILHO, A.; BONOTTO BARBOZA, R. A.. O *compliance* e a nova gestão pública como uma tentativa de prevenção e combate à corrupção. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 137-154, 2021. DOI: 10.25061/2527-2675/ReBraM/2021.v24i3.1277. Disponível em: <https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/1277>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. _____. **Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023**. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha?legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2011.529-2023&OpenDocument. Acesso em: 02 de fevereiro de 2022.

NOHARA, I. P. Governança e *Compliance* das Contratações Públicas na Nova Lei de Licitações. In: Cristiane Rodrigues Iwakura; Rodrigo Fontenelle de A. Miranda; Vlória Pompeu Silva. (Org.). **Governança e Compliance no Setor Público**. 1ed. Londrina: Thoth, 2022, v. , p. 127-138.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em 26 de julho de 2021.

Anexo I - Principais marcos regulatórios em integridade do Município de Uberlândia

Legislação do Município de Uberlândia relacionada à Governança Pública e Integridade

Legislação/Ano	Conteúdo
Decreto nº 16.924, de 2 de janeiro de 2017	Proíbe a intervenção de servidores do município no andamento de processos e acompanhamento de projetos em que tenham interesse particular.
Decreto nº 18.198, de 1º de agosto de 2019	Dispõe sobre o procedimento de apuração e aplicação de penalidades nos âmbitos licitatório e contratual e institui o cadastro de fornecedores impedidos de licitar e de contratar com o município de Uberlândia – CADUDI
Decreto nº 18.389, de 9 de dezembro de 2019	Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Municipal, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 e suas alterações (Lei Anticorrupção)
Decreto Municipal nº 18.390 de 9 de dezembro de 2019	Dispõe sobre a política de governança pública e <i>compliance</i> no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Município de Uberlândia e institui o Comitê de Governança Pública (CGov) e a Comissão de Ética Pública
Decreto nº 18.391, de 9 de dezembro de 2019	Institui o sistema de gestão ética do poder executivo municipal e dá outras providências.
Decreto Municipal no 18.390, de 09 de dezembro de 2019	Dispõe sobre a política de governança pública e <i>compliance</i> no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do município de Uberlândia.
Decreto nº 18.546, de 17 de março de 2020	Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo Municipal.
Decreto nº 18.810, de 29 de setembro de 2020.	Dispõe sobre a organização e funcionamento da Ouvidoria do Município
Decreto nº 19.043 de 19 de fevereiro de 2021	Institui grupo de trabalho - GT responsável por estudos e apresentação de proposta sobre os procedimentos necessários à execução do Decreto nº 18.389, de 9 de dezembro de 2019 e suas alterações.
Decreto Municipal nº 19.745 de 9 de maio de 2022	Instituiu a política de gestão de riscos no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do município de Uberlândia.

Decreto nº 19.814, de 29 de junho de 2022.	Institui Grupo de Trabalho para implementação municipal do Programa Time Brasil, da CGM, e designa seus membros.
Decreto n.º 20.179, de 10 de fevereiro de 2023	Aprova o Código de Ética do servidor público e da alta administração municipal.
Lei Complementar nº 751 de 15 de março de 2023	Estabelece a Estrutura Orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Município de Uberlândia
Decreto nº 20.270, de 1º de abril de 2023	Dispõe sobre a estrutura organizacional da CGM e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pela própria autora. Dados: Site da Prefeitura Municipal de Uberlândia

Anexo II - Principais marcos regulatórios em integridade no Brasil

Legislação brasileira relacionada à Governança Pública e Integridade

Legislação/Ano	Conteúdo
Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940	Código Penal
Lei nº 7347 de 24 de julho de 1985	Lei de Ação Civil Pública
Lei nº 8.137 de 27 de dezembro de 1990	Lei dos Crimes Econômicos
Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992	Lei de Improbidade Administrativa (alterada pela Lei n.º 14.230 de 25 de outubro de 2021)
Lei 8.666 de 21 de junho de 1993	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
Lei nº 9.613 de 3 de março de 1998	Lei de Lavagem de Dinheiro
Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011	Lei de Acesso a Informação
Lei nº 12.813 de 16 de maio de 2013	Lei de Conflito de Interesses
Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013	Lei Anticorrupção
Lei nº 12.850 de 2 de agosto de 2013	Lei das Organizações Criminosas
Portaria nº 909 de 7 de abril de 2015, da CGU	Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas
Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 2016	Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.
Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016	Lei das Estatais
Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, da CGU	Institui o Programa de Integridade da CGU (O inciso III do caput do art. 4º desta Portaria foi revogado pela Portaria Normativa n. 61, de 21 de março de 2023. A Portaria Normativa n. 61 alterou a redação do art. 5º desta Portaria.

Decreto nº 9.203 de 22 novembro de 2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Portaria nº 1.089 de 25 de abril de 2018, da CGU	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 (Alterada pela Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019 da CGU)
Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
Portaria nº 1.118, de 14 de maio de 2021, da CGU	Institui a segunda edição do Programa de Integridade da CGU
Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021	Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal
Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022	Regulamenta a 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 (Revogou o Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015)
Portaria normativa nº 6, de 24 de março de 2022	Institui o "Programa Time Brasil: transparência, integridade e participação social para as ações de governo aberto", no âmbito da CGU.
Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023.	Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal.

Fonte: Elaborado pela própria autora. Dados: Site do Planalto.