

AFINAL, O QUE É INTEGRIDADE E POR QUE É TÃO DIFÍCIL ALCANÇÁ-LA?

*Henrique da Rosa Ziesemer¹
Luiz Fernando Rossetti Borges²*

Recebido em 18/07/2023

Aceito em 26/09/2023

RESUMO

Nossa sociedade, ao longo do período que se estende de 1988 até os dias atuais, tem constantemente levantado questões sensíveis, tais como corrupção, impunidade, repressão de crimes e ética na administração pública. As respostas a essas preocupações parecem insatisfatórias, deixando com a impressão de que tanto a legislação quanto o desempenho do setor público não conseguem transmitir um sentimento de confiança e retidão. Recentemente, tem havido um aumento de atenção no âmbito legal e nas instituições públicas, com uma ênfase especial na integridade. Diante desses desafios, o objetivo deste trabalho é destacar a importância da discussão sobre o significado conceitual da integridade no contexto do setor público, considerando que não há um conceito positivado, e as implicações decorrentes. Para alcançar esse propósito, adotar-se-á uma abordagem metodológica dedutiva. Será utilizado o método monográfico, com base em consulta à doutrina e jurisprudência, a fim de aprofundar a compreensão dessas questões críticas.

PALAVRAS CHAVE: Integridade. Administração pública. Setor privado. Setor público. Ministério Público.

AFTER ALL, WHAT IS INTEGRITY AND WHY IS IT SO DIFFICULT TO ACHIEVE?

ABSTRACT

Throughout the period from 1988 to the present day, our society has constantly raised sensitive issues such as corruption, impunity, prosecution of crimes and ethics in public administration. The responses to these concerns seem unsatisfactory, leaving the impression that both legislation and public sector performance fail to convey a sense of trust and righteousness. Recently, there has been an increased focus on the legal sphere and public institutions, with a special emphasis on integrity. Faced with these challenges, the aim of this paper is to highlight the importance of discussing the conceptual meaning of integrity in the context of the public sector, considering that there is no legal concept, and the resulting implications. To achieve this, a deductive methodological approach will be adopted. The monographic method will be used, based on consultation of doctrine and case law, in order to deepen the understanding of these critical issues.

¹ Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Professor da Escola do Ministério Público de Santa Catarina e Escola da Magistratura de Santa Catarina. Promotor de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina. e-mail: hziesemer@mpsc.mp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6463-5222>.

² Doutorando e Mestre pela UFSC, na área de Direito Internacional e Sustentabilidade. Advogado. e-mail: luizrossettiborges@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6922-1635>.

||| **Keywords:** Integrity. Public administration. Private sector. Public sector. Public Prosecution.

1 INTRODUÇÃO

Com uma Constituição de garantias, promulgada em 1998, surgem instituições cujas missões constitucionais são a efetivação destas garantias. Pode-se citar, a título de exemplo, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o próprio Poder Judiciário, dentre outras. Não apenas a missão constitucional, cujo resultado se reveste em atividade fim para a sociedade, mas todas as atuações institucionais devem ser pautadas por valores constitucionais previamente explicitados na Carta Magna.

Não obstante tais previsões já existam desde 1988 (marco referencial), vem crescendo a participação popular na fiscalização do poder público, com a criação e implementação de mecanismos legais e administrativos. A Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) – recente conquista do Estado democrático de Direito –, alça o cidadão comum a um verdadeiro fiscal, com poder de discutir e contestar os atos da Administração Pública. Não sem razão, esta lei estabelece ferramentas de transparência no setor público, de forma que a sociedade possa ter uma noção de como os dinheiros públicos são utilizados. A partir disso, intensificam-se as possibilidades de contestações e questionamentos sobre a gestão pública, sua atividade meio e fim. Nessa perspectiva, as ações institucionais não podem se desviar dos valores constitucionais, sobretudo os previstos no art. 37 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Com efeito, com o passar dos anos, o Estado e a sociedade avançaram significativamente, passando a cobrar dos gestores públicos mais do que a atuação de conformidade com a Constituição da República. Surge o tema integridade, trazido do setor privado e que agora se deseja implementar no setor público, de modo a conferir maior legitimidade e validade aos atos estatais, na busca de seus resultados para a sociedade. O poder público, sobretudo, em interação com o setor privado, passa a exigir deste, por lei, programas de integridade, inclusive a título de penalidade. Não demorou muito para que a integridade surgisse como uma espécie de bálsamo a ser implementada na Administração Pública. Os chamados programas de integridade parecem ser uma resposta para a sociedade em relação a casos de corrupção e diversos desvios que ocorrem no setor público.

Todavia, há algumas lacunas a serem supridas. Não há, na legislação, parâmetros ou conceitos objetivos do que seja integridade e de como ela possa ser eficientemente aplicada ao setor público. A ausência dessas balizas pode conduzir a distorções de atuação e respostas, trazendo mais mazelas. Em vista desta problemática, o presente artigo busca esta reflexão – sob quais parâmetros e

conceitos legais a integridade específica ao setor público pode ser aplicada, mesmo diante da ausência de norma específica? – e uma provocação no sentido de que, como se deseja atingir a integridade, é necessário construí-la, enraizá-la culturalmente para depois implementá-la: inverter essa ordem pode subverter o processo de amadurecimento e a busca pelo bem comum.

2 DESCOBRINDO A INTEGRIDADE

Falar sobre integridade não é um tema dos mais fáceis, máxime quando se observa do ponto de vista de uma instituição pública, como o Ministério Público. Nesse viés, é possível tratar da integridade dos pontos de vista interno e externo. Interno, observando a instituição enquanto adstrita ao princípio da legalidade e demais leis e protocolos administrativos que regem o andamento da instituição e a conduta de seus membros e servidores. Externo, levando-se em consideração o que se espera que os outros façam, dentro do mister constitucional que foi imposto ao Ministério Público.

Dentro dessas considerações, deve-se trazer à baila o conceito de integridade, que, em síntese, sem um maior esforço semântico, pode ser concebido como um estado de algo que não foi atingido ou lesado, que conserva suas características originais. Trazendo este conceito para o contexto do direito público e privado, pode-se dizer que a integridade é “fazer o certo”, assim considerado o que está na lei (dentro das concepções de Estado Democrático de Direito e Princípio da Legalidade) ou por ela não é vedado.

Importante destacar que a falta de integridade não se confunde com corrupção. De acordo com Robert Klitgaard (1994, p. 40):

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.

A quebra da integridade, por sua vez, não necessariamente traduz a ocorrência dos desvios relatados, podendo constituir mera falha humana, sem dolo, passível de correção pela boa-fé. Por outro lado, é possível afirmar que a falta de integridade é um dos elementos que compõe a corrupção. Não se trata apenas – a integridade – de uma palavra com definição no dicionário, mas sim de um contexto sistêmico que representa a pureza, remetendo a algo que funciona, que é confiável e que se pode utilizar para melhorar as coisas.

Michael J. Sandel (2012, p. 22) traz um exemplo do cotidiano, mas que traduz o significado comum de integridade:

Ninguém gosta de esperar numa fila. Às vezes é até possível pagar para furá-la. Há

muito se sabe que nos restaurantes da moda uma bela gorjeta ao maître pode abrir caminho numa noite muito concorrida. Essas gorjetas são quase formas de suborno, passadas discretamente. Não há nenhum cartaz que avise da disponibilidade imediata de uma mesa para quem se dispuser a molhar a mão da recepcionista com uma nota de US\$ 50. Nos últimos anos, contudo, a venda do direito de furar a fila saltou para a luz do dia e tornou-se uma prática habitual.

Este, pois, é o sentido da integridade que decorre da percepção do dia a dia, isto é, de um fenômeno pautado em virtudes éticas e morais.

Nessa mesma acepção, Marcelo Zenkner (2019, p. 46) trata da integridade de maneira restrita à perspectiva da moralidade, ou seja, da aceitação ou da correspondência não a valores morais:

Em geral, quando se pensa na palavra integridade, é estabelecida uma relação direta com valores consolidados a partir de conceitos extraídos da ética e da moralidade. De um modo mais direto e específico, a integridade implica a exata correspondência entre os relevantes valores morais e a realização desses valores no momento em que, diante das situações-problema do dia a dia, uma escolha é reclamada a fim de que uma ação ou uma omissão sejam realizadas.

Kolthoff *et al* (2009) também aproximam a integridade pública da ideia de corrupção, porquanto a define como o agir de acordo com os valores, padrões, normas e regras morais relevantes, o que significa que, para os autores, o que importa são as manifestações de comportamento e não as intenções ou valores subjacentes. Com base nesta definição de integridade, os referidos autores realizaram uma pesquisa com gestores públicos para se manifestarem sobre a frequência e a aceitabilidade de violações de integridade como: corrupção, nepotismo, conflito de interesses, abuso e manipulação de informações, discriminação e assédio (sexual), dentre outras categorias (KOLTHOFF *et al*, 2009).

Distanciando-se de Kolthoff *et al* (2009), Kirby (2020, p. 464/465) busca estabelecer uma ideia de *integridade pública* que não se reduza à mera oposição à corrupção, mas que reconhece a necessidade fazer analogias com a *integridade pessoal* (ou *privada* ou *moral*), consistente na qualidade que podemos predicar dos indivíduos independentemente de qualquer função que eles possam ter. O autor associa também a integridade a uma forte disposição no sentido de ter uma coerência interna e consistência entre as crenças normativas, os desejos e as ações de uma pessoa, e uma certa confiabilidade, merecedores de respeito e permissibilidade moral na ação, mesmo que discordemos substancialmente das crenças dessa pessoa (KIRBY, 2020, p. 465). Ademais, como a agenda de anticorrupção está assentada em um padrão ético muito baixo para o comportamento público, há a necessidade de se desenvolver uma agenda para a integridade com padrões éticos mais elevados (KIRBY, 2020, p. 465).

Para Kirby (2021, p. 7/8), há relações entre os âmbitos da integridade da instituição

pública e o do agente público: a característica que define uma instituição pública como íntegra é a (forte) disposição de buscar seu objetivo de forma eficiente, dentro das restrições de legitimidade, consistência e compromissos; ao passo que o agente público íntegro é aquele que contribui de modo louvável para esse ideal (KIRBY, 2021, p. 13/14).

HERASYMIUK *et al* (2020) fazem alusão à ideia de integridade especificamente ao comportamento ético do agente público, assim como ao modelo de comportamento dele no exercício das funções públicas, que inclui transparência, honestidade, responsabilidade, dedicação no desempenho das funções. A referência a instituições, como os governos e outras entidades, vincula-se ao conceito de *boa governança*, que significa a consistência e a clareza na adesão aos princípios, valores na tomada de decisões e sua implementação, adesão aos valores e regras sociais, ações de acordo com valores, regras e normas morais (HERASYMIUK *et al*, 2020). Além disso, os autores enfatizam que a *boa governança* se baseia em oito características principais: princípios de participação, tomada de decisão consensual, responsabilização, transparência, eficiência e eficácia, Justiça e universalidade e Estado de Direito (HERASYMIUK *et al*, 2020).

Pode-se tratar o sentido de integridade, portanto, como uma verdadeira premissa de atuação institucional, pública e privada, de modo que em ambos os casos, as atividades desenvolvidas cheguem o mais perto possível da perfeição em eficiência e resultados, principalmente quando está associada a características de busca ao objetivo institucional de forma eficiente, balizando-se na legitimidade, consistência e compromissos (KIRBY, 2021) e de *boa governança* (HERASYMIUK *et al*, 2020).

Conquanto a doutrina tenha avançado, ainda não há na Constituição da República ou na legislação infraconstitucional uma definição sobre integridade.

A Constituição da República traz em seu texto menção à integridade em cinco oportunidades distintas. A primeira, no art. 5º, XLIX: “Art. 5º [...] XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral” (BRASIL, 1988). A integridade, neste caso, refere-se a um direito fundamental individual de que aos presos deve ser assegurada a inviolabilidade de seu corpo e sua moral. A segunda menção à integridade no texto constitucional vem esculpida no art. 34, I, da Carta Republicana “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional” (BRASIL, 1988). Preocupa-se a Constituição da República com a manutenção da integridade nacional, ao prever um mecanismo contundente chamado de intervenção, que mitiga a autonomia e gestão dos Estados e do Distrito Federal. Em um raciocínio inverso, pode-se afirmar que a integridade

nacional está assegurada quando todos os componentes da República Federativa do Brasil exercem de forma plena, as prerrogativas e direitos constitucionalmente assegurando, além do cumprimento de seus deveres. A terceira passagem constitucional sobre integridade está em seu art. 78³ da Carta Constitucional. Referido dispositivo se encontra dentro da organização dos poderes, referindo-se ao Poder Executivo. É tarefa do Presidente e do Vice-Presidente sustentar a integridade do Brasil, assim considerada seus aspectos constitucionais. A quarta e quinta menções ao termo integridade no texto constitucional estão no art. 225 da Constituição da República, que trata do meio ambiente:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

A preservação do patrimônio genético dos espaços territoriais a serem especialmente protegidos é uma premissa constitucional que considera a integridade um atributo integrante desta pauta ambiental.

Com efeito, ao observar atentamente a Constituição da República, no capítulo destinado à Administração Pública, inaugurado no art. 37, não há nenhuma menção à integridade, mas apenas à moralidade, como princípio, ainda assim de caráter abstrato e subjetivo.

Em razão de várias previsões sobre integridade, era de se esperar que o constituinte desejasse que a Administração Pública fosse íntegra, mas, ao invés disso, quis que ela apenas fosse moralmente idônea. Integridade e moralidade são palavras com conceitos e aplicações distintas. Na ausência de um parâmetro objetivo para conceituar a moralidade, colaciona-se o ensinamento do ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, que assim ponderou:

STF - [...] O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO - CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS. - A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva

³ Art. 78. O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.

do Estado⁴.

Ao se levar em consideração o expressado pelo ministro, bem como a ausência de parâmetros de integridade na Constituição da República, seria possível considerar que a atuação dentro da lei seria suficiente para assegurar a integridade da Administração Pública? A resposta deve ser negativa, pois a integridade, em se tratando de Administração Pública, pode ser considerada como um valor supraconstitucional, a ser perseguida pela atuação dentro dos princípios estipulados pelo caput do art. 37 da Carta Republicana (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Mais curioso é que, sem precisar e nem saber ao certo o conceito de a integridade (ao menos no texto constitucional), é também imposta esta obrigação ao setor privado, por meio de lei.

2.1 A integridade na legislação

A Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013) traz a previsão de programas de integridade, quando da aplicação de penalidades:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:
VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

Sobre esse dispositivo legal, Rogério Sanches Cunha e Renee Souza (2020, p....) comentam que:

Introdução ao *compliance*: O dispositivo trata do *Compliance*, instituto de extrema importância e inovação, pelo que faremos a seguir uma análise detalhada. O termo *Compliance* é traduzido do inglês como conformidade, observância, complacência ou submissão, substantivo que advém do verbo inglês *to comply* cuja tradução é adequar, cumprir, obedecer. Sua origem remonta a edição de leis internacionais, sobretudo norte-americana (*FCPA-Foreign Corrupt Practices Act*)⁹⁷ e inglesa (*UK Bribery Act*) que passaram a exigir que as empresas apresentassem um programa geral de adequação de suas normas e práticas a determinados marcos legais comuns ao setor em que atuavam na economia, o termo *Compliance* popularizou-se e ganhou significado próprio. O instituto ganhou sentido próprio e passou a corresponder não apenas conformidade com as regras legais, mas uma disposição geral de comportamento socialmente legal, moral, ético, ligados à honestidade. É inegável que a Lei *FCPA* é a principal lei americana anticorrupção. Aprovada em 1977 é considerada modelo para todo o mundo como lei anticorrupção, porque proíbe, rigorosamente, o pagamento de subornos a representante de governos estrangeiros com a finalidade de obter, reter ou direcionar um negócio. A lei proíbe não somente o pagamento de dinheiro, mas também de qualquer vantagem econômica, como doações, patrocínios, ofertas de emprego ou presentes em geral como viagens,

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.661. j. 5/6/2002. Min. Celso de Mello.

refeições ou objetos em si, destinados ao benefício pessoal do agente público ou membros de sua família. A lei ainda alcança partidos políticos, políticos ou candidatos políticos (incluindo seus familiares). Ao contrário da Lei Anticorrupção brasileira, a lei *FCPA* prevê sanções penais e civis para funcionários, administradores e representantes de empresas que pratiquem atos de corrupção no estrangeiro, quer tais atos sejam realizados pelas matrizes ou por suas subsidiárias. Essa é uma das maiores características da lei americana que manifesta interesse em inibir e punir a prática de atos de corrupção ocorridos em território estrangeiro, quer tais atos sejam realizados pelas matrizes ou por suas subsidiárias. Mas como foi dito, a Lei *FCPA* prevê a necessidade de adoção de um conjunto de regras que buscassem evitar e punir fraudes e práticas de corrupção, o que inspirou a adoção dos programas de *Compliance*. A Lei nº 12.846/2013, que não adota um conceito legal para o instituto, indica pressupostos que devem lhe servir de contornos mínimos ao prever, no art. 7º, VII, da Lei, como fator para aplicação das sanções “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

Com efeito, compreendo o sentido do texto legal, o qual motivou o comentário em apreço, todavia, há que se estabelecer uma diferença semântica entre integridade (já mencionada acima) e *compliance*, o qual, sem prejuízo de definições ortográficas ou doutrinárias, tem o sentido de “evitar o errado”.

De qualquer sorte, a ideia de ambos vai ao encontro de promover boas práticas e retidão, não apenas no setor público, mas igualmente no privado.

A complementar a Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), foi editado o Decreto nº 11.129/2022 (BRASIL, 2022), que regulamenta responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Referido decreto conceitua o programa de integridade:

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, 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:

I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e

II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Parágrafo único. 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.

Observa-se, da redação do texto legal, que este se refere ao programa de integridade e não à integridade propriamente dita, mas, contudo, havendo referência direta ao tema. As remissões aos códigos de éticas, de conduta, dentre outros, não explicam o sentido de integridade, embora se refiram a ela. De qualquer sorte aqui se observa o Poder Público impondo um programa de integridade ao setor privado.

Outra lei a mencionar o assunto é a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), sendo esta, a atual Lei de Licitações. Apesar de a integridade ser de suma importância para o

andamento das máquinas pública e privada, bem como da interação entre estas, em conjunto ou separadamente, observa-se mais uma vez que a integridade, ou programa de integridade são utilizados como requisito para a interação do setor privado com o público, quando se tratar de licitação.

Assim se observa do texto legal:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

A Lei de Improbidade Administrativa, a Lei nº 8.429/92 (BRASIL, 1992), menciona a palavra integridade em três oportunidades, sendo a que se destaca no atual cenário é o disposto no §6º do art. 17-B, que trata do acordo de não persecução cível:

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

§ 6º O acordo a que se refere o **caput** deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

A Lei nº 13.303/16 (BRASIL, 2016), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, de economia mista e de suas subsidiárias também versa sobre programa de integridade, todavia deixando a mesma lacuna que os textos legais anteriores. O avanço deste texto normativo é que ela se aplica à empresa pública, mas não se estende a toda a Administração Pública:

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;

II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;

III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

§ 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista,

bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;

II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;

III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;

IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;

VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.

De todos os textos legais mencionados (inclusive a Constituição da República) e as respectivas menções à integridade, é possível observar duas situações importantes. A primeira, que não há um parâmetro sólido que possa utilizar para caracterizar, de fato, a integridade, em suas virtudes, limites, aplicações e consequência. A título de ilustração, questiona-se se a integridade formal aplicada fora dos parâmetros constitucionais, seria válida ou nula, e se conduziria às esperadas consequências. A segunda situação é que em todos os textos legislativos mencionados há uma verdadeira apropriação da mencionada integridade pelo setor público, impondo-a ao setor privado, contudo, sem explicar o que isto seria.

Atuar, agir de forma íntegra, nas diversas áreas de atuação parece não ser tarefa tão fácil, ante a indeterminabilidade de conceito que não foi positivado, e cujos jargões se pretende impor.

Esta é uma das razões pelas quais se torna tão difícil alcançar a chamada integridade e aplicá-la ao Estado Brasileiro.

3 A INTEGRIDADE NO SETOR PRIVADO E SUAS IMPLICAÇÕES

A integridade no setor privado possui um sentido diferente daquela mencionada, mas não definida ou delimitada no setor público e na legislação. No campo corporativo, a integridade atua como um verdadeiro requisito para negócios e parcerias comerciais, matrizes de risco e transações das mais diversas.

Citando o caso da empresa automobilística BMW, esta utiliza o termo *compliance* ou conformidade, em português (utiliza-se *compliance* e conformidade indistintamente, com o significado de aderência às regras pré-estabelecidas – VILLAÇA *et al*, 2022):

The BMW Group's corporate culture is characterised by clear responsibility, mutual respect and trust. Lawful conduct and fair competition are integral to our business activities and an important condition for securing the long-term success of our

company. Our primary goal is to avoid risks which could jeopardise the trust our customers, shareholders, business partners and the general public place in the BMW Group. For this purpose, the BMW Group has established a Compliance Management System equipped with instruments and measures to help associates and managers handle legal risks and therefore ensure legal compliance (BMW GROUP)⁵.

A gigante do ramo automobilístico torna claro, em seu programa de conformidade, o viés mercadológico da forma de conduzir suas ações e atividades, de maneira a trazer a integridade para os negócios privados mediante a observância de um Sistema de Gerenciamento de Conformidade equipado com instrumentos e medidas. Aproxima-se, a bem da verdade, de um programa que procura garantir uma *boa governança* (HERASYMIUK *et al*, 2020) ou busca dos objetivos da instituição mediante claros limites sobre legitimidade, consistência e compromissos (KIRBY, 2021).

Importante registrar que, no caso do setor privado, há uma maior liberdade de atuação para tais situações, pois a este pode ser permitido tudo aquilo que a lei não veda. Ademais, as práticas do mercado e suas consequências diferem daquelas estabelecidas pela lei e aplicáveis ao setor público. É mais plausível que no campo privado a observância de parcerias, negócios e efetivamente o lucro (sem prejuízo de outros) sejam os fatores que determinem o agir desta ou daquela maneira, bem como a liberdade maior de rever suas próprias práticas e ajustá-las ao que se pretende atingir, de fato. Isso é explicado porque os objetivos institucionais (*rectius*: empresariais) são evidentes e os limites impostos aos funcionários, se efetivamente traçados, auxiliarão os funcionários a agirem de forma íntegra. E não por outro motivo também que se torna perceptível que a utilização dos programas de integridade e sua aplicação e consequências práticas são mais fáceis no setor privado, ante a maior flexibilidade de definição e aplicação, assim como em relação aos objetivos perseguidos.

4 A INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO E SUAS DIFICULDADES

Uma das grandes dificuldades em se levar a integridade a efeito no setor público ocorre por conta do princípio da legalidade. Em suma, se a Administração Pública, por seus agentes e servidores deve seguir a lei, por que razão precisaria de algum elemento a mais, no

⁵ A cultura corporativa do BMW Group é caracterizada por responsabilidade clara, respeito mútuo e confiança. A conduta legal e a concorrência justa são essenciais para nossas atividades comerciais e uma condição importante para garantir o sucesso a longo prazo de nossa empresa. Nosso principal objetivo é evitar riscos que possam comprometer a confiança de nossos clientes, acionistas, parceiros de negócios e o público em geral no BMW Group. Para isso, o BMW Group estabeleceu um Sistema de Gerenciamento de Conformidade equipado com instrumentos e medidas para ajudar os associados e gerentes a lidar com os riscos legais e, portanto, garantir a conformidade legal. Tradução nossa.

caso, a integridade?

Ao propor esta questão, a legalidade ganha um contorno maior do que observar puramente o texto da lei, ao serem trabalhadas as ideias de *boa governança* e busca dos objetivos da instituição mediante claros limites sobre legitimidade, consistência e compromissos.

De qualquer sorte, os contornos doutrinários não são suficientes, na medida em que é tarefa da lei trazer, efetivamente, para o mundo jurídico no que consiste a integridade. A partir daí, com dimensões mais exatas sobre seu conceito, aplicação, limites e alcance, seria possível a Administração Pública propor, aplicar e seguir um programa de integridade eficiente, potencializando o princípio da eficiência esculpido na Constituição da República.

Nesse viés, podem ser extraídas lições com o setor privado, que há muito se encarrega de levar o tema (integridade) a efeito e adiante, mesmo porque esta preocupação surgiu antes no campo privado. Atualmente, fala-se em rede de integridade, *compliance* ou conformidade, o que significa que no âmbito privado, quem deseja participar das relações comerciais ou interinstitucionais, deve observar uma pauta mínima comum. Em outras palavras, para que uma empresa entre e permaneça em um determinado mercado, deve seguir determinadas condutas minimamente, uma vez que no ambiente corporativo, em relações comerciais, as empresas carregam consigo o nome de suas parceiras, direta ou indiretamente. Quem faz negócios com uma determinada corporação, leva consigo os mesmos valores e o que o mercado espera de seu parceiro. Esta é a chamada rede de integridade que, se quebrada, pode trazer prejuízos significativos.

No setor público, essas premissas elencadas acima não se sustentam. Em uma visão mais objetiva, a Administração Pública não visa ao lucro, mas, sim, a eficiência, sobretudo em políticas públicas. Esta diferença de visão, junto com o atrelamento ao princípio da legalidade, são dois fatores que dificultam a aplicação material da integridade na Administração Pública. Não são barreiras intransponíveis, mas dependem de ajustes legislativos e, sobretudo, de cultura organizacional, para que o direito administrativo, especialmente, seja adaptado àquilo que vem do setor privado.

A questão, por outro lado, já desperta o interesse em algumas partes do país, e mesmo sem que haja consenso ou parâmetros sólidos, alguns Estados, como Santa Catarina, editaram leis sobre o assunto.

A título de exemplo, em Santa Catarina, a Lei Estadual nº 17.715/2019 (SANTA CATARINA, 2019) trata da criação do Programa de Integridade e *Compliance* da

Administração Pública Estadual, mesmo sem definir integridade, mas apenas programa, risco e planos de integridade. Do texto legal, colhe-se:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública em todos os órgãos e entidades governamentais no âmbito do Estado de Santa Catarina.

§ 1º O estabelecimento do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública expressa o comprometimento do Estado de Santa Catarina com o combate à corrupção em todas as formas e contextos, bem como com a integridade, a transparência pública e o controle social.

§ 2º O Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública deve ser concebido e implementado de acordo com o perfil específico de cada órgão ou entidade pública estadual, e as medidas de proteção nele estabelecidas devem ser analisadas e implantadas de acordo com os riscos específicos de cada órgão ou entidade.

Art. 2º São objetivos do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública:

- I - adotar princípios éticos e normas de conduta, e certificar seu cumprimento;
- II - estabelecer um conjunto de medidas de forma conexa, visando prevenir possíveis desvios na entrega à população dos resultados esperados dos órgãos e entidades da Administração Pública;
- III - fomentar a cultura de controle interno da administração, na busca contínua por sua conformidade;
- IV - criar e aprimorar a estrutura de governança pública, riscos e controles da Administração Pública estadual;
- V - fomentar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão pública;
- VI - estimular o comportamento íntegro e probo dos servidores públicos estaduais;
- VII - proporcionar condições e ferramentas voltadas à capacitação dos agentes públicos no exercício do cargo, função ou emprego;
- VIII - estabelecer mecanismos de comunicação, monitoramento, controle e auditoria;
- e
- IX - assegurar que sejam atendidos, pelas diversas áreas da organização, os requerimentos e as solicitações de órgãos reguladores de controle.

Art. 3º Para efeitos desta Lei, entende-se como:

- I - Programa de Integridade e Compliance: o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de prevenção, detecção e correção de práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta;
- II - risco de integridade: a vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta;
- III - Plano de Integridade: o documento que contém um conjunto organizado de medidas que devem ser efetivadas, em um período determinado de tempo, com a finalidade de prevenir, detectar e corrigir as ocorrências de quebra de integridade;
- IV - fatores de risco: os motivos e as circunstâncias que podem incentivar, causar e/ou permitir condutas que afrontem a integridade da conduta;
- V - Formulário de Registro de Riscos: o documento que descreve a relação de riscos de integridade identificados e mapeados, fatores de risco, níveis de impacto e probabilidade, bem como eventuais medidas de controle interno existentes.

Trata-se, sem dúvidas, de um avanço significativo na implementação de práticas de integridade no setor público, mas igualmente carece de uma definição matriz, para que se possa ter uma diretriz sólida e um objetivo certo. Para tanto, a Administração Pública, em todos os seus níveis, a par da regulamentação conceitual específica, deve fomentar uma verdadeira mudança cultural, além de uma comunicação mais transparente com a sociedade.

O §2º retro mencionado dá conta do enorme desafio que o setor público possui,

quando aduz que o programa de integridade deve ser implementado e concebido de acordo com o perfil de cada órgão. Embora não haja discordância quanto a esta questão do dispositivo legal, é necessário ressaltar que a ausência de uma definição do que seria, realmente, integridade, alinhando-a aos princípios constitucionais, não traria o efeito almejado por falta de critérios mínimos, como, no caso, de integridade. De qualquer sorte, o avanço legislativo denota boa vontade, sendo esta uma tendência a ser replicada nos mais diversos estados e em âmbito federal.

Em relação ao Ministério Público, uma das instituições formatadas para o combate à corrupção, no âmbito de seu órgão de controle externo, o Conselho Nacional do Ministério Público, no ano de 2021, foi instalado, pela portaria CNMP-PRESI nº 60, um grupo de trabalho destinado à elaboração de estudos para desenvolvimento de programa de integridade no âmbito do Ministério Público brasileiro. Insiste-se que, mesmo diante da necessidade de observância das particularidades de cada instituição pública, a integridade (e não o programa) aplicada ao Ministério Público não pode ser diferente de nenhuma outra integridade aplicada a qualquer outra instituição ou segmento da Administração Pública. Dentre os considerandos da referida portaria, colhe-se:

Considerando a edição da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, denominada Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, bem como do Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015, que, em seu artigo 41, apresentou definição legal para os programas de integridade;

A problemática aqui reside não na implementação de programa, o qual, em qualquer segmento da Administração Pública, deve observar a Constituição da República e as leis, mas sim no próprio conceito cujo efeito se persegue: a integridade.

5 CONCLUSÃO

De todo o exposto, pode-se observar que o tema, apesar de parecer sólido, é por demais desafiador, na medida em que não identifica com clareza o objeto a ser perseguido. Exsurge ser um erro pensar que simplesmente a aplicação dos conceitos e mecanismos de integridade no setor privado podem ser aproveitados no setor público. Há a necessidade de uma série de adaptações, como as demonstradas ao longo deste texto, em razão das particularidades às quais o poder público é submetido.

Já é possível perceber várias iniciativas, no sentido de implementar programas de integridade na Administração Pública, mas sem um viés mais objetivo. O exemplo de Santa

Catarina é inovador e demonstra a preocupação do administrador, do gestor público para com o bom andamento da máquina. Em tempos em que a sociedade quer cada vez mais transparência e coerência, implementar a integridade no setor público vai ao encontro dos anseios sociais.

Para que esta nova visão se torne realidade e dê certo, há a necessidade de uma mudança de cultura intensa e profunda, de modo a proceder com assunções de responsabilidades decorrentes dos próprios erros, ou em outras palavras, não ter medo de cortar a própria carne. Há a necessidade de serem construídos mecanismos de boa governança na Administração Pública para garantia da integridade *pública*, conduzindo a consistência e a compreensão para a adesão a princípios pelo agente público, contribuindo para os objetivos institucionais de forma eficiente.

6 REFERÊNCIAS

BMW GROUP. **COMPLIANCE AND HUMAN RIGHTS AT THE BMW GROUP:** driving the right way. DRIVING THE RIGHT WAY. 2023. Oliver Zipse Chairman of the Board of Management of BMW AG. Disponível em: <https://www.bmwgroup.com/en/company/compliance.html>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. PORTARIA CNMP-PRESI Nº 60, DE 5 DE MAIO DE 2021. Institui Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos visando ao desenvolvimento de programas de integridade e *compliance* no âmbito do Ministério Público brasileiro. Diário Eletrônico, Caderno Administrativo, edição de 05/05/2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. 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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Lei das Estatais**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13303.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública,

nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Lei Anticorrupção**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de dezembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.661**. j. 5/6/2002. Min. Celso de Mello.

CUNHA, Rogério Sanches. **Lei Anticorrupção Empresarial** / Rogério Sanches Cunha e Renee Souza. – 3. ed., rev. atual. e ampl. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

KIRBY, Nikolas. An “Institution-First” Conception of Public Integrity. **British Journal of Political Science**, 51(4), 2021, p. 1620–1635. Acesso em: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/abs/an-institutionfirst-conception-of-public-integrity/C1FD6A5DFB9F838AE1ACE34E182ABC2E>. Disponível em: 17 set. 2023.

KIRBY, Nikolas. From anti-corruption to building integrity. In: GRAYCAR, Adrian (ed.). **Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration**. Massachusetts: Edward Elgar Pub, 2020.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994.

KOLTHOFF, Emile; COX III, Raymond W.; JOHNSON, Terrance. Measuring Integrity: A Dutch-American Comparative Project. In: **Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases**. Routledge. p. 197-211.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTA CATARINA (Estado). Dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e adota outras providências. Florianópolis, SC, Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/17715_2019_lei.html. Acesso em: 17 set. 2023.

VILLAÇA, Juliana Ferreira de Souza; MARTINS, José Alberto Monteiro; MACEI, Demetrius Nichele. Compliance Corporativo: Inclusão da cláusula anticorrupção nos contratos comerciais. **Percurso**, v. 1, n. 42, p. 156-176, 2022.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade Governamental e Empresarial**. Um espectro da prevenção e da repressão à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2019.