

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

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

Henrique da Rosa Ziesemer<sup>231</sup>

**RESUMO:** Nossa sociedade, contemporizando-a de 1988 (data da Constituição Federal) até o presente, sempre questionou temas sensíveis como corrupção, impunidade, repressão a delitos e retidão na administração pública. A resposta a essas dúvidas e desconfianças parece não se dar a contento, de modo que nem a legislação, nem a atuação do setor público parece traduzir um sentimento de confiança e retidão. Há pouco tempo, surge no ordenamento jurídico e nas instituições públicas, em especial a preocupação com a integridade. Tem que, embora sensível, vem sendo utilizado para tentar pautar a atuação do setor público. Sem olvidar dos grandes incrementos no setor privado, quase nada tem se avançado no setor público, em razão de algumas lacunas. A imposição da integridade de um setor sobre outro e a dificuldade em se estabelecer parâmetros de integridade com conceitos, aplicações e consequências. O presente artigo pretende chamar a atenção para a discussão, ao propor a necessidade de avanços pontuais em pontos lacunosos e vagos, para a melhoria sistêmica.

**PALAVRAS-CHAVE:** integridade; administração pública; setor privado; setor público; Ministério Público.

**ABSTRACT:** Our society, from 1988 (date of the Federal Constitution) to the present, has always questioned sensitive issues such as corruption, impunity, repression of crimes and righteousness in public administration. The answer to these doubts and suspicions does not seem to be satisfactory, so that neither the legislation nor the actions of the public sector seem to translate a feeling of trust and rectitude. Recently, the concern with integrity has emerged in the legal system and in public institutions. Although it is sensitive, it has been used to try to guide the actions of the public sector. Without forgetting the large increments in the private sector, almost nothing has advanced in the public sector, due to some gaps. The imposition of the integrity of one sector on another and the difficulty in establishing parameters of integrity with concepts, applications and consequences. This article intends to draw attention to the discussion, by proposing the need for specific advances in gaps and vague points, for systemic improvement.

**KEYWORDS:** integrity; public administration; private sector; public sector; Public Ministry.

---

<sup>231</sup> Promotor de Justiça em Santa Catarina desde 2004. Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI (CAPES 6). Especialista em Direito Administrativo e Direito Processual Penal. Professor da Escola do MPSC e cursos de pós-graduação. Foi membro auxiliar na Procuradoria-Geral da República em Brasília, atuando em processos perante o Supremo Tribunal Federal.

## 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, lei 12.527/2011<sup>232</sup>, 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, a 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, se intensificam as possibilidades de contestações e questionamentos sobre a gestão pública, sua atividade meio e fim.

O resultado que a sociedade de fato espera é a realização do chamado bem comum, que, nas palavras de Cesar Pasold:

Nas pesquisas que realizei procurando uma retrospectiva quanto ao Estado e às doutrinas a ele relativas percebi, muitas vezes, a utilização retórica da categoria **Bem Comum** ou **Interesse Coletivo** sem consequências [sic] práticas significativas em benefício das Sociedades. Pondero, portanto, que a questão do **Bem Comum** ou **Interesse Coletivo** só poderá ser convenientemente equacionada caso o Estado seja realmente encarado como instrumento de toda a Sociedade, e não apenas de segmentos privilegiados por motivos de ordem econômica, racial, social, cultural, religiosa ou ideológica.<sup>233</sup>

Nessa perspectiva, as ações institucionais não podem se desviar dos valores constitucionais, sobretudo os previstos no art. 37 da Constituição Federal. 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. Surge o tema integridade, trazido do setor privado e que agora se deseja implementar no setor público, de modo a conferir maior legitimidade validade aos atos estatais, na busca de seus resultados para a sociedade. O poder

---

<sup>232</sup> 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.

<sup>233</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. 4. ed. rev. e ampl. Itajaí: Univali, 2013. Disponível em <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. Acesso em: 15 dez. 2019. p. 17. Negrito no original.

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 bálsamos a ser implementada na tão contestada Administração Pública. Os chamados programas de integridade parecem ser a solução e a 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.

O presente artigo busca esta reflexão 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-se conceber a integridade como sendo 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 não é por ela vedado.

Importante destacar que a falta de integridade não se confunde com corrupção. De acordo com Robert Klitgaard, a corrupção:

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.<sup>234</sup>

A quebra da integridade, por sua vez, não necessariamente traduz a ocorrência dos desvios relatados, podendo constituir mera falha humana, sem dolo,

---

<sup>234</sup> KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994. p. 40.

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.

Nesse intuito, importante destacar uma tentativa de conceituar integridade no mundo corporativo privado.

Nos dizeres de Priscila Mendes dos Santos Moreno:<sup>235</sup>

Segundo o dicionário, integridade é a “particularidade ou condição do que está inteiro; qualidade do que não foi alvo de diminuição; inteireza” ou, ainda, “qualidade de alguém de conduta reta, pessoa de honra e ética”. E qual o antônimo de Integridade? Desonestidade, corruptibilidade, imoralidade etc.

Em um contexto corporativo, a integridade deve fazer parte da cultura organizacional, ser uma identidade e não pode ser vista como algo fantasioso ou irreal, mas como elemento indispensável para o cumprimento da boa governança, estendendo-se a todos os níveis (operacional, tático e estratégico) e envolvendo o corpo funcional, colaboradores, parceiros de negócios, prestadores de serviços terceirizados e demais partes interessadas.

Uma vez definida a Missão da entidade (“Administrar planos e garantir o pagamento dos benefícios previdenciários com efetividade e transparência, proporcionando segurança com sustentabilidade”) e a sua Visão (“Ser uma entidade de previdência complementar reconhecida pela excelência de padrões de governança, gestão eficiente e inovação”), são definidos os Valores que servem de guia para os comportamentos, atitudes e decisões. E não é por acaso que, dentre os Valores do Serpros, temos a “Integridade” com um dos componentes primordiais para o atingimento dos objetivos, além de “Inovação, Ética, Respeito às pessoas, Foco no cliente e Disciplina”.

A integridade organizacional é o resultado de diversos esforços que podem ser representados por: Confiança (transparência e informações claras); Compromisso (clareza da identidade institucional, ou seja, seus princípios, propósitos e valores); Cocriação (direção transparente e compartilhada por todos, envolvendo a imagem e os resultados da Entidade); Conexão (transformação da realidade atual do negócio na visão estratégica objetivada); Comunicação (ambiente que estimule o diálogo e a troca de informações de forma rápida e eficiente); Celebração e correção de curso (maturidade para aprender, tanto com os sucessos quanto com fracassos, e para corrigir os esforços que não estão sendo bem-sucedidos); e, Cuidado (manutenção de um clima

---

<sup>235</sup> MORENO. Priscila Mendes dos Santos. Você sabe o que significa “integridade”? Disponível em <https://serpros.com.br/2021/04/06/artigo-voce-sabe-o-que-significa-integridade/>. Acesso em: 06 mar. 2023.

harmonioso, de respeito e gentileza entre todos, fortalecendo relações e agregando valor ao capital humano).[...]

Marcelo Zenkner, por sua vez, trata da integridade sob a seguinte perspectiva:

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.<sup>236</sup>

Michael J, Sandel traz um exemplo do cotidiano comum, mas que traduz o significado 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.<sup>237</sup>

Este, pois, é o sentido da integridade. 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.

A Constituição Federal 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”;

A integridade, no caso acima, 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”;

Preocupa-se a constituição 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,

---

<sup>236</sup> ZENKNER, Marcelo. Integridade Governamental e Empresarial. Um espectro da prevenção e da repressão à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Forum. 2019. P. 46.

<sup>237</sup> SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

as prerrogativas e direitos constitucionalmente assegurando, além do cumprimento de seus deveres.

A terceira passagem constitucional sobre integridades está no art. 78 da Carta Constitucional:

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.

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 Federal, 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.

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 Federal, 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, valho-me do 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 do Estado.<sup>238</sup>

Ao se levar em consideração o expressado pelo eminente Ministro, bem como a ausência de parâmetros de integridade na Carta Republicana, seria possível considerar que a atuação dentro da lei, seria suficiente para assegurar a integridade da Administração Pública? Penso que não, 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:

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 e, também, ao seguinte:

Mais curioso é que, sem precisar alcançar a integridade (ao menos no texto constitucional), sem saber ao certo o que é integridade, o Estado Brasileiro impõe esta premissa ao setor privado, por meio de lei.

## 2.1 A INTEGRIDADE NA LEGISLAÇÃO

A lei 12.846/2013<sup>239</sup> 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.

A comentar este dispositivo, a doutrina de Rogério Sanches Cunha e Renee Souza:<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.661. j. 5/6/2002. Min. Celso de Mello.

<sup>239</sup> 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.

<sup>240</sup> CUNHA, Rogério Sanches. Lei Anticorrupção Empresarial / Rogério Sanches Cunha e Renee Souza. – 3. ed., rev. atual. e ampl. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

**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*)<sup>97</sup> 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, 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 12.846/2013, o Decreto 11.129/2022, 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 ética, 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 14.133/2021, 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 8.429/92, 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: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

A lei 13.303 de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, de economia mista e de suas subsidiárias também fala sobre programa de integridade, todavia deixando a mesma lacuna que os textos legais anteriores. O avanço desta lei 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 abrangem:

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 Federal) 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, nula, trazendo as 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 do conceito vazio, cujos jargões se pretende impor.

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

### **3 A INTEGRIDADE NO SETOR PRIVADO E SUAS APLICAÇÕES**

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 conformidade:

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*.<sup>241</sup>

A gigante do ramo automobilístico torna clara, em seu programa de conformidade, o viés mercadológico da forma de conduzir suas ações e atividades, de maneira a trazer a retidão de conduta (ou seria integridade?) para os negócios privados.

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. Assim, torna-se 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 caso, a integridade?

Ao propor esta questão, a legalidade ganha um contorno maior do que observar puramente o texto da lei. Ganha um contorno de valores, como trazido acima por Marcelo Zenkner.

De qualquer sorte, os contornos não são suficientes, sendo, ao ver deste autor, tarefa da lei em trazer, de fato, 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 Federal.

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

---

<sup>241</sup> 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. Fonte: <https://www.bmwgroup.com/en/company/compliance.html>. Acesso em: 06 mar. 2021.

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 o 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, sobretudo, seja adaptado àquilo que vem do setor privado.

A questão, contudo, 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 17.715/2019 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. Concordo que a execução de um programa, sim, mas sem uma definição do que seria, de fato integridade, alinhando-a aos princípios constitucionais, não traria o efeito almejado. Há o sério risco de discrepâncias

e injustiças, tornando, como se diz no jargão popular “uns mais íntegros que os outros”. 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<sup>242</sup>, um grupo de trabalho destinado à elaboração de estudos para desenvolvimento de programa de integridade no âmbito do Ministério Público brasileiro. Insisto que, mesmo em se devendo observar as 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 e as leis, mas sim no próprio conceito cujo efeito se persegue; a integridade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, pude 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. É 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 mostradas ao longo deste texto, em razão das particularidades as 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

---

<sup>242</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **PORTARIA CNMP-PRESI Nº60, 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.

de responsabilidades decorrentes dos próprios erros, ou em outras palavras, não ter medo de cortar a própria carne. A ética do brasileiro, tão questionada por ele mesmo, às vezes satirizada como “jeitinho”, é uma prática que deve ser extirpada para que a integridade possa surtir seu efeito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. PORTARIA CNMP-PRESI N° 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 (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

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.

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

MORENO. Priscila Mendes dos Santos. **Você sabe o que significa “integridade”?**. Disponível em <https://serpros.com.br/2021/04/06/artigo-voce-sabe-o-que-significa-integridade/>. Acesso em: 06 mar. 2023.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. 4. ed. rev. e ampl. Itajaí: Univali, 2013. Disponível em <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. Acesso em: 15 dez. 2019.

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

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.