

INTEGRIDADE E O MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA ABORDAGEM PRÁTICA SOBRE OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E A SUA MISSÃO INSTITUCIONAL

INTEGRITY AND THE PROSECUTION SERVICE: A PRACTICAL APPROACH TO INTEGRITY PROGRAMS AND ITS INSTITUTIONAL MISSION

Rodrigo Pironti³⁷⁵

Marcela Féder³⁷⁶

Maria Vitoria³⁷⁷

RESUMO: Este artigo objetivou reiterar a importância dos Programas de Integridade no âmbito público. A partir da análise e da abordagem prática sobre a atual realidade dessa implementação na esfera do Ministério Público, destacou-se a metodologia exclusiva de consultoria privada de implantação, não somente em relação aos mecanismos e às ferramentas de gestão necessárias nesses casos, mas também em face do acultramento da ética e da integridade a partir dessa conjuntura. Nesse contexto, abordaram-se os Pilares do *Compliance* e a sua direta ligação com a organização e a estrutura de implantação da estrutura sugerida. Por fim, este documento possibilitou esclarecer como os Programas de Integridade podem auxiliar no contínuo direcionamento e na busca pela missão da Instituição por parte de seus membros.

PALAVRAS-CHAVE: programa de integridade; implantação; manutenção; metodologia.

ABSTRACT: This article aimed to restate the importance of Integrity Programs in the public sphere. From the analysis and practical approach on the current reality of this implementation in the scope of the Prosecution Service, the exclusive methodology of private consultancy was highlighted, not only in relation to the mechanisms and management tools necessary in these cases, but also regarding acculturation of ethics and integrity from this juncture. In this context, the Pillars of Compliance were approached and their direct connection with the organization and structure for implementing the suggested structure. Finally, this document made it possible to clarify how Integrity Programs can help in the continuous direction and in fulfilling the mission of the public body by its members.

KEYWORDS: integrity program; implementation; maintenance; methodology.

³⁷⁵ Pós-Doutor em Direito Público – Complutense Madrid. Doutor e Mestre em Direito Econômico – PUCPR. Diretor Executivo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Sócio fundador e CEO do escritório Pironti Advogados.

³⁷⁶ Especialista em *Compliance* e Governança Jurídica – FAE Business School. Pós-graduada em Criminologia e Política Criminal – ICPC. Sócia Gerente de *Compliance* e Proteção de Dados do escritório Pironti Advogados.

³⁷⁷ Auditora Líder de Sistemas de Gestão de *Compliance* e Antissuborno - ISO 37001:2017 e ISO 37301:2021. Certificada pelo Método Decipher de Investigação Corporativa. Membro Efetivo da Comissão de Estudos sobre *Compliance* e Anticorrupção Empresarial da OAB/PR. Advogada na Orthos Consultoria Empresarial.

1 INTRODUÇÃO

Símbolo e referencial da democracia, no direito nacional e comparado, a instituição Ministério Público exerce papel fundamental no Estado Democrático de Direito e é protagonista na constante busca pelo interesse coletivo e individual.

Dotada de forte viés social, sempre esteve sujeita ao olhar atento e crítico da sociedade e dos Três Poderes da República, razão pela qual os autores ousam afirmar que, mais que outras instituições não menos importantes, carrega a responsabilidade com a ética e a integridade tempos antes de o tema atingir um patamar de obrigatoriedade legal, pelo menos de forma expressa.

Apesar disso e a despeito de promover esse assunto antes de tomar tamanha proporção, não se pode ignorar que ela é impactada por essa mudança de cenário, e se engana aquele que imagina que esse impacto é mais brando que em outras instituições.

Explica-se. Justamente por adotar postura proativa no combate à corrupção, na promoção da moralidade na Administração Pública, na transparência e nos temas correlatos, a Instituição se colocou, intencionalmente ou não, em posição de destaque e referência no assunto. No atual momento, portanto, quando se observa forte normatização de relacionamentos e condutas éticas, sobretudo por meio de Programas de Integridade, é natural que outras organizações passem a se posicionar de forma mais sólida nesse sentido.

De igual modo, passa-se a esperar ainda mais da estrutura do Ministério Público, mantendo e concretizando sua autoridade no que tange à propagação da cultura de integridade no âmbito público e, no que couber, no privado.

É certo que a Constituição Federal de 1988 consignou diretrizes importantes para a Administração Pública brasileira, sobretudo por intermédio dos princípios previstos em seu art. 37, que norteiam o exercício da função pública voltada à ética.

Contudo é recente a exigência específica de iniciativas de integridade na legislação infraconstitucional, como se vê na Lei das Estatais.³⁷⁸(Lei nº 13.303/2016, arts. 9º e seguintes), na Lei Anticorrupção.³⁷⁹ (Lei nº 12.846/2013, art. 7º), na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.³⁸⁰ (Lei nº 14.133/2021, arts. 25, par. 4º, 60, 156 e 163) e no Novo Decreto Regulamentador da Lei Anticorrupção.³⁸¹(Decreto nº 11.129/2022) – os dois últimos com referência expressa a “Programa de Integridade”.

Diante desse cenário, é essencial que, para além de sua atuação externa, haja um olhar interno para a estrutura do Ministério Público, a partir da implementação de seu próprio Programa de Integridade, fomentando a cultura de ética por meio de seu comprometimento com a integridade, no desempenho de suas atribuições e sua interação com outros agentes do setor público ou privado.

³⁷⁸ BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível para acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm.

³⁷⁹ BRASIL. Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013. Disponível para acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm.

³⁸⁰ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Disponível para acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm.

³⁸¹ BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Disponível para acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm.

Cientes do fundamental papel que cumpre o Ministério Público e considerando o reconhecimento que a Instituição carrega, os autores se propõem, diante do presente artigo, a demonstrar, em termos práticos, de que forma o Programa de Integridade pode ser implementado e desenvolvido em suas estruturas, com o propósito de fortalecer sua autoridade frente a essa importante temática e apoiar no que tange ao cumprimento de sua missão institucional.

2 INSTITUIÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Com o advento da Lei Anticorrupção brasileira, o movimento pela implementação de iniciativas de *compliance* tomou força em todo o território nacional, especialmente pelo fato de esse normativo legal atribuir responsabilidade objetiva às instituições sobre a prática de atos contra a Administração Pública e levá-las em consideração para avaliação da aplicabilidade de eventuais sanções.

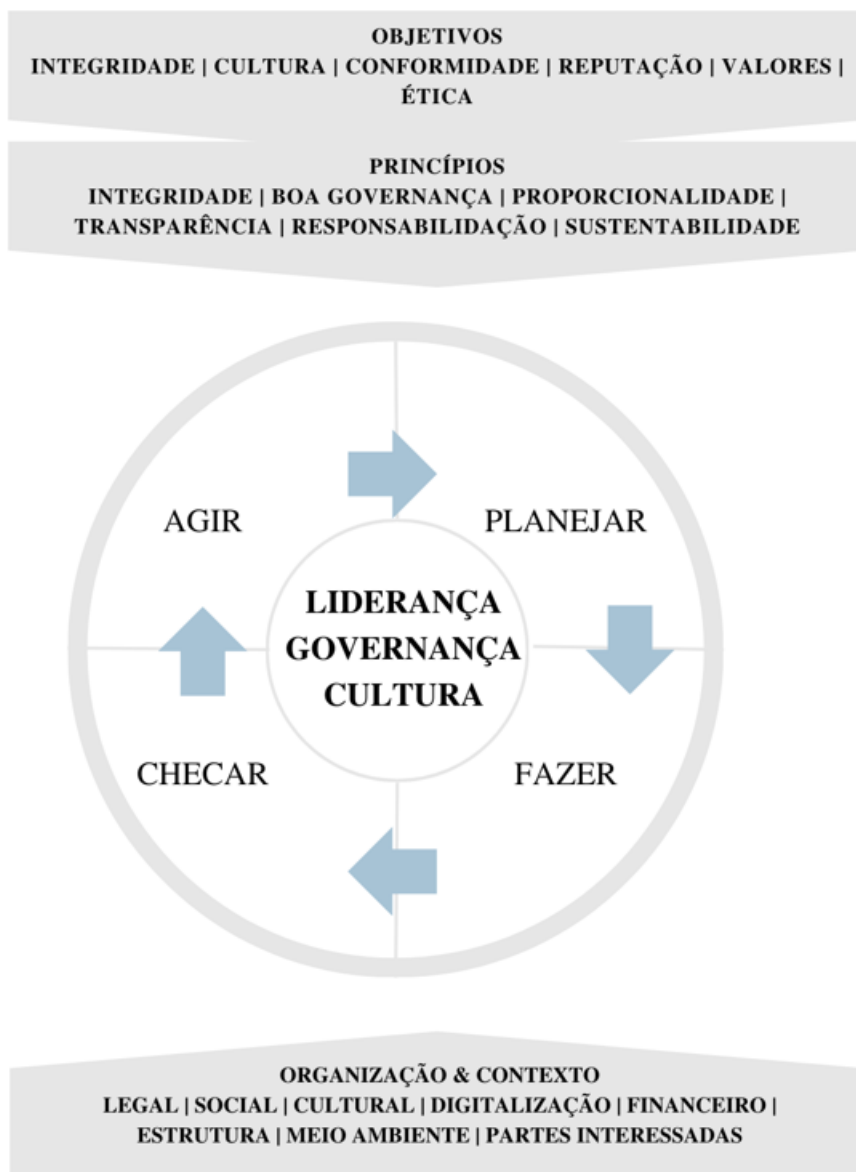
Desde o início da vigência da referida lei, a preocupação das instituições quanto à aderência do *compliance* não esteve voltada somente à adequação legal ou à remediação de atos de corrupção, mas também à consolidação de uma cultura ética de modo amplo, na condução dos negócios e na postura daqueles que falam em nome da Organização.

Convém esclarecer, nesse ponto, que o *compliance* pode ser definido como uma ciência comportamental, que busca a integridade nas relações humanas, regidas ou não por lei, mediante aplicação efetiva de ferramentas protocolares de gestão com o propósito de garantir a manutenção do ambiente ético e promover a sustentabilidade social, ambiental e econômica das instituições. Os termos Integridade e *compliance*, portanto, empregar-se-ão como sinônimos para fins deste artigo.

Nesse sentido, o estabelecimento de diretrizes de ética e integridade se dá via Programas de Integridade ou Sistemas de *Compliance*, uma vez que possibilitam a estruturação e a adoção de medidas que garantam o efetivo funcionamento de suas ferramentas.

Para tal, a norma ABNT NBR ISO 37301:2021³⁸², que determina os requisitos e as orientações para a adesão de Sistemas de *Compliance* a padrões internacionais, destaca a importância do ciclo de planejar, fazer, checar e agir (do inglês, *plan, do, check, act* – PDCA) em consonância com os elementos essenciais componentes desses sistemas, conforme destacado na ilustração a seguir:

³⁸² ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ISO 37301:2021: Sistemas de gestão de *compliance*: Diretrizes. Rio de Janeiro: NBR, 2021, p. 8.



Observa-se, portanto, que o ciclo PDCA é uma importante metodologia, dentre outras que podem ser adotadas, para orientar a implementação de Sistemas de *Compliance* em organizações do setor público ou privado.

No que diz respeito ao Ministério Público e ao seu cenário de atuação, apesar da instituição formal do Programa de Integridade do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, com o advento da Portaria nº 120/2019³⁸³, inexistiu um

³⁸³ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Portaria CNMP/PRESI nº 120, de 13 de agosto de 2019. Disponível para acesso em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.120.2019-Institui-o-Programa-de-Integridade-do-Conselho-Nacional-do-Ministerio-Pblico.pdf.

normativo específico voltado à orientação acerca da implantação de Programas de Integridade pelas demais unidades que compõem sua estrutura, que determine as diretrizes mínimas para garantir sua efetividade.

Outras instituições públicas, contudo, já detêm normativo aplicável especificamente à sua classe e promovem diretrizes do Programa de Integridade considerando suas particularidades. A título de exemplo, destaca-se a Resolução nº 01/2022 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas e do Instituto Rui Barbosa (ATRICON/IRB)³⁸⁴, que dispõe sobre a adoção de Sistemas de Integridade no âmbito dos Tribunais de Contas e orienta sobre as melhores práticas na implementação e na manutenção do sistema. Esse documento define que:

art. 2º Os Tribunais de Contas, no cumprimento de sua missão institucional, poderão instituir sistemas de integridade objetivando a disseminação da cultura de integridade e de ética bem como a promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de irregularidades, infrações disciplinares, fraudes e quaisquer outros atos relacionados à corrupção em sentido amplo, a ser estruturado com base nos seguintes parâmetros: (...)

Adicionalmente, a Resolução trata dos principais objetivos, dos parâmetros e dos elementos inerentes a um Programa de *Compliance* efetivo, com o propósito de nortear as Cortes de Contas na instituição de seus próprios sistemas e continuamente aperfeiçoar o desempenho de suas funções e suas atribuições.

Previamente à iniciativa adotada pelo IRB e pela ATRICON, a Resolução nº 410/2011 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ³⁸⁵ dispôs sobre a instituição de normas gerais para Sistemas de Integridade no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

De igual forma, os autores defendem que é recomendável ao Ministério Público normatizar a implementação de Programas de Integridade dentro de sua estrutura, segundo as melhores práticas de ética e *compliance* e conforme os pilares de um sistema efetivo e que, de fato, proporcione os benefícios e os avanços desejados a partir de sua instituição.

3 PILARES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Em atenção às características exigidas por um Programa de Integridade eficaz e aos 5 pilares recomendados pela Controladoria-Geral da União – CGU³⁸⁶ a empresas privadas, mas que podem ser perfeitamente adaptados para organizações

³⁸⁴ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL E INSTITUTO RUI BARBOSA. Resolução Conjunta ATRICON/IRB nº 001, de 13 de junho de 2022.

³⁸⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 410, de 23 de agosto de 2011. Disponível para acesso em https://www.cnpj.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.120.2019-Institui-o-Programa-de-Integridade-do-Conselho-Nacional-do-Ministerio-Pblico.pdf.

³⁸⁶ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de implantação Cartilha Informativa da Controladoria-Geral da União – CGU. Disponível para acesso em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>.

públicas, consideram-se 9 pilares nos quais o Sistema de *Compliance* deve estar sedimentado, conforme imagem abaixo:

Imagem 2: Pilares do Sistema de Integridade



Diante dessa conjuntura, entende-se que o primeiro passo para a consolidação de uma cultura de integridade por meio dos Programas de *Compliance* no âmbito do Ministério Público deve ser tomado por intermédio da formalização de um normativo que preveja os princípios fundamentais e os objetivos a serem buscados bem como a forma de alcançá-los.

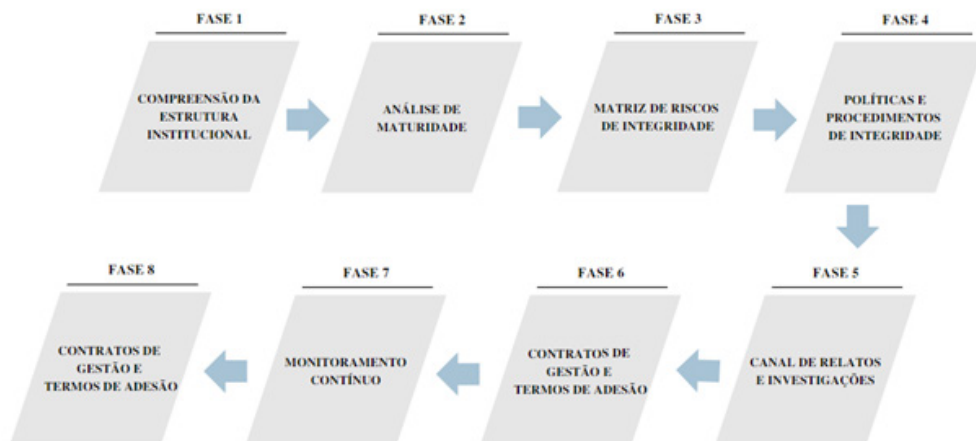
Tal normativo poderá ser editado por meio de Resolução ou por outro ato normativo, por exemplo, e deverá ser elaborado com base nos pilares elencados neste tópico, porquanto cumprem o relevante papel de orientar a implementação e a manutenção dos Programas de Integridade das unidades estaduais e federais que compõem a estrutura do Ministério Público brasileiro.

4 SOLUÇÃO PRÁTICA PARA IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Os 9 pilares mencionados no tópico anterior, além de orientar a normativa de regulamentação de Programas de Integridade no âmbito do Ministério Público, também servem com o propósito de nortear a implantação desses programas.

A metodologia sugerida consiste em 8 fases que contemplam todos os pilares do *compliance* e permitem a estruturação de um sistema sólido, conforme demonstrado no fluxograma ao lado:

Imagem 3: Fluxograma das fases de implantação do Programa de Integridade (metodologia utilizada pelo escritório Pironti Advogados, com aplicação exclusiva da fase 6)



Essas fases serão detalhadas nas próximas páginas e foram desenhadas, para fins deste artigo, com base na metodologia exclusiva desenvolvida pelo escritório Pironti Advogados, especializado em *Compliance* e Gestão de Riscos, que já foi implementada e se mostrou efetiva em várias organizações dos setores público e privado.

4.1 FASE 1: COMPREENSÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A primeira etapa consiste no diagnóstico preliminar sobre o contexto de atuação do Ministério Público e na compreensão de sua estrutura e seu funcionamento, por meio da coleta de informações e documentos relevantes ao desenvolvimento das atividades voltadas ao Sistema de Integridade da Instituição.

As evidências coletadas devem ser analisadas, para verificar a pertinência das normativas e das práticas institucionais ao Programa de Integridade que se pretende instituir, como o Código de Ética, as Políticas e os Regimentos Internos, as iniciativas de treinamento e a comunicação sobre o tema, as medidas disciplinares aplicadas internamente em casos anteriores de corrupção, suborno e fraude, caso existente, e o histórico de auditorias.

Essa análise preliminar é essencial para entender o contexto no qual será implementado o sistema. Assim, por exemplo, os Ministérios Públicos estaduais deverão, individualmente, conduzir sua análise específica e voltada à sua estrutura. Ultrapassada a coleta de evidências, é possível passar para a próxima etapa.

4.2 FASE 2: ANÁLISE DE MATURIDADE

Na sequência, é necessário aprofundar o diagnóstico da Instituição por intermédio da realização de pesquisa com os servidores e os membros do Ministério Público, dentro de seus respectivos âmbitos de atuação, com o intuito de identificar suas percepções em questões relacionadas à ética e à integridade.

Baseando-se nos resultados obtidos na pesquisa, é possível compreender a maturidade da Instituição acerca do tema integridade, ainda que de modo preliminar. Essa análise permitirá o melhor direcionamento das entrevistas (realizadas na fase 3) e o direcionamento da implantação do sistema, por meio da priorização dos pontos mais sensíveis identificados sujeitos à confirmação na Matriz de Riscos.

Para esta fase, o ideal é que todos os membros, os servidores e os estagiários sejam envolvidos na pesquisa, para proporcionar uma visão ampla e global do entendimento do público interno da Instituição sobre o tema tratado.

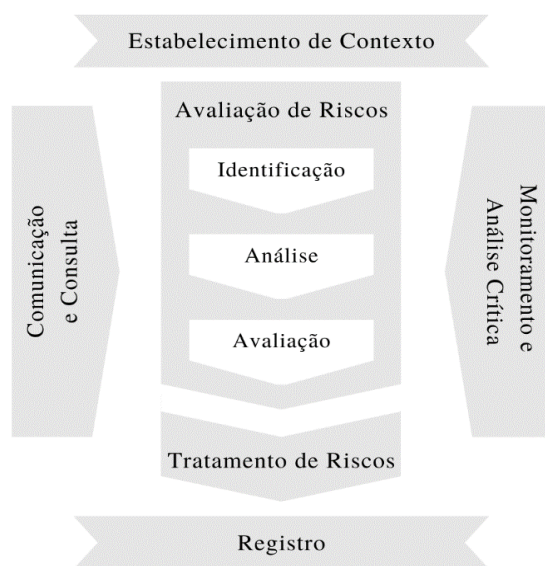
Observe-se que, até o momento, as fases sugeridas ainda não têm relação direta com os pilares do *compliance*, porém são imprescindíveis para a adoção de um Programa personalizado e aderente à realidade de cada Ministério Público estadual e do Ministério Público da União, e que o Sistema de Integridade deve ser personalizado conforme essas particularidades.

4.3 FASE 3: MATRIZ DE RISCOS DE INTEGRIDADE

Considerando as etapas percorridas até então, define-se um panorama para direcionamento da realização de entrevistas com os representantes das principais áreas da Instituição, com a finalidade de avaliar quais são as preocupações e as vulnerabilidades de ética e integridade no contexto da unidade avaliada.

A coleta de tais insumos possibilitará a estruturação da Matriz de Riscos de Integridade, preferencialmente de acordo com a metodologia de gestão de riscos da norma ABNT NBR ISO 31000:2018³⁸⁷, pensando, desde logo, na preparação para eventual certificação, conforme ilustra a imagem a seguir:

Imagem 4: Processo de Gestão de Riscos conforme ISO 31000:2018



³⁸⁷ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ISO 31000:2018: Gestão de riscos: Diretrizes. Rio de Janeiro: NBR, 2018.

Dessa forma, o processo inicia com o Estabelecimento de Contexto, que consiste na definição do cenário no qual a Instituição se encontra e exerce suas atividades, seguido da Avaliação de Riscos, que trata da Identificação (mapeamento do evento, suas causas e suas consequências), da Análise (grau de impacto e probabilidade) e da Avaliação (resposta ao risco, entre mitigar, evitar, transferir ou aceitar).

Nesse contexto, os eventos identificados devem ser incluídos em um Mapa de Calor 5x5, que reproduz a escala de Probabilidade x Impacto de forma didática e ilustrativa, possibilitando a visualização da alocação dos riscos mapeados na Matriz de Riscos bem como de sua evolução após seu tratamento, conforme destacado na figura a seguir:

Imagem 5: Modelo de Mapa de Calor 5x5

PROBABILIDADE	Muito Alta	5	10	15	20	25
	Alta	4	8	12	16	20
	Média	3	6	9	12	15
	Baixa	2	4	6	8	10
	Muito Baixa	1	2	3	4	5
		Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto
		IMPACTO				

A partir disso, é possível seguir para o Tratamento de Riscos, por meio da definição de planos de ação que atuem sobre o risco e a priorização na sua implementação, conforme o grau e apetite de risco da Instituição. Por fim, passa-se ao Registro do processo, com o objetivo de evidenciar e materializar as iniciativas empregadas, sendo de fundamental importância manter o histórico de gerenciamento de riscos.

Um ponto que merece atenção especial é a Análise Crítica, que consiste na avaliação do sistema ou da estrutura de gestão de riscos quanto à sua adequação, à sua suficiência e à sua eficácia para garantir que o cenário de vulnerabilidade da Instituição esteja dentro de seu apetite de risco. Sugere-se, como uma das formas de exercer o pilar do Suporte da Alta Administração, que essa análise seja

realizada pela autoridade máxima da Instituição, considerando a necessidade de seu envolvimento nessa iniciativa e a perspectiva estratégica que ela demanda.

Importante destacar, por fim, que o Monitoramento e a Comunicação são ações contínuas que se referem, respectivamente, ao acompanhamento das medidas aplicadas e do cenário de risco da Instituição e à divulgação do desempenho da gestão de riscos.

Não há complexidade em perceber que esta fase de implementação faz referência direta ao pilar da Avaliação de Riscos, mas, de forma talvez menos evidente, ela está relacionada também ao pilar de Controles Internos, uma vez que trata de ferramentas estruturadas para a contínua validação da efetividade das medidas adotadas para mitigação e gerenciamento do cenário de risco observado.

É neste momento em que acontecerá a validação do diagnóstico preliminar encontrado nas fases 1 e 2, e todas as demais iniciativas deverão ser nele baseadas, pois serão executadas como forma de resposta ao cenário identificado.

4.4 FASE 4: POLÍTICAS E PROCEDIMENTOS DE INTEGRIDADE

Com a consolidação da Matriz de Riscos de Integridade, é possível seguir com as demais fases, definindo, inicialmente, quais políticas ou procedimentos serão elaborados ou revisados, conforme os planos de ação definidos na Matriz. Essa é uma das razões pelas quais os autores defendem a total customização do Programa de Integridade, considerando que cada organização enfrenta um cenário e somente com base nele é que as iniciativas podem ser estabelecidas e priorizadas.

As políticas padronizam as condutas, facilitam a consulta e garantem maior compreensão dos leitores sobre o tema. Os procedimentos complementam as políticas, uma vez que dizem respeito à materialização das atividades cotidianas executadas na Instituição, ou seja, traduzem a ordem do processo de cada área, com respaldo nas diretrizes previstas nas políticas.

Nesse contexto, o pilar do Código de Conduta e Políticas está representado nesta fase, uma vez que trata de documentos institucionais que definem e orientam as condutas esperadas de todos os *stakeholders* que, em certa medida, relacionam-se com a Instituição de modo a parametrizar o comportamento ético e íntegro nas relações institucionais.

A importância do Código de Conduta se justifica em razão de centralizar as principais diretrizes do Programa de Integridade da Organização e, além disso:

focar em aspectos essenciais, no sentido de fomentar a transparência, disciplinar as relações internas e externas da Organização, administrar conflitos de interesse, proteger o patrimônio físico e intelectual e consolidar as boas práticas de governança corporativa.³⁸⁸

É certo que o conteúdo do Código de Ética e Conduta não contempla todas as regras que regulamentam as condutas no contexto de uma Organização. Por

³⁸⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Compliance à Luz da Governança Corporativa*. São Paulo: IBGC, 2017. p. 18.

isso, no âmbito do Ministério Público, é necessário consolidar Políticas por meio de Resoluções, Portarias, Instruções Normativas ou pelos demais atos formais da Instituição, com o intuito de estabelecer um conjunto de regras sobre temas específicos e que não se esgotam apenas no Código.

Neste ponto, destaca-se que é fundamental ponderar sobre a aplicabilidade prática no momento de elaboração desses documentos, pois, caso ausentes, estão sujeitos a transformarem-se em documentos *pro forma*, que formalizam o posicionamento da Instituição, mas pouco orientam o comportamento cotidiano dos servidores, dos membros e de terceiros do Ministério Público, por serem pouco didáticos ou divulgados.

Adicionalmente, orienta-se a implementação de rotinas contínuas de revisão e atualização dessas normativas, de acordo com a realidade enfrentada pela Instituição e pela mudança de cenários legislativos, de forma que sejam adequadas e aderentes ao cenário em que o Ministério Público se encontra.

Em termos práticos, o Novo Decreto nº 11.129/2022³⁸⁹, por exemplo, trouxe mudanças significativas no combate à corrupção, prevendo formas mais rigorosas na avaliação de Programas de Integridade. Um avanço nesse sentido demanda a atualização do Código de Ética e das Políticas que compõem o Sistema de *Compliance*, visando à adequação normativa e à incorporação das melhores práticas de ética à Instituição.

4.5 FASE 5: CANAL DE RELATOS E INVESTIGAÇÕES

Dados estatísticos demonstram que a maior parte das situações de irregularidade, no contexto de uma Organização, chegam ao conhecimento do Gestor de *Compliance* ou da Alta Administração por meio do Canal de Denúncias – importante pilar e forte mecanismo para garantir a efetividade dos Programas de Integridade.

Também conhecido como Canal de Relatos ou Canal de Ética, trata de uma ferramenta de comunicação de servidores e membros na respectiva Instituição no que tange a relatos de não conformidades com o Sistema de *Compliance*.

Esta fase consiste, portanto, na efetiva implantação de plataforma de recebimento de denúncias, sugestões, elogios ou dúvidas e formalização de um fluxograma do respectivo Processo de Recebimento e Tratamento de Relatos oriundos desse canal.

No âmbito público, há de se fazer uma distinção entre esse pilar e o papel igualmente importante exercido pelas Ouvidorias, as quais são responsáveis pelo recebimento de reclamações, dúvidas e denúncias vinculadas à atividade-fim do Ministério Público e que não estão, necessariamente, relacionadas a questões de ética e integridade. Entende-se, dessa forma, que o Canal de Denúncias deve contar com autonomia e independência em relação aos Canais de Ouvidoria, havendo atribuições e responsabilidades distintas.

³⁸⁹ BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Disponível para acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm.

A utilização desse canal também não exclui a necessária observância dos procedimentos e das demais normativas de apuração de responsabilidade de servidores públicos bem como não exige o autor de determinada conduta irregular da responsabilização perante as vias judiciais.

Decorrente da apuração de relatos, é comum vislumbrar a presença do pilar de Investigações Internas, o qual trata do processo estruturado internamente nas instituições, de acordo com seus regimentos internos, para a realização das apurações de manifestações recebidas por intermédio desse meio ou de outro, como achados de auditoria.

Essas investigações possuem o objetivo primordial de respaldar a tomada de decisão da Instituição diante de eventuais não conformidades praticadas, com base nas evidências levantadas durante o processo investigativo.

Esta fase também atende ao pilar de *Due Diligence*, considerado como uma ramificação das investigações internas. Sua importância está relacionada à análise, de forma prévia, do cenário de riscos ao qual o Ministério Público está exposto diante do relacionamento com terceiros, que podem ser pessoa física ou jurídica.

Dessa forma, é possível ter conhecimento e evitar as consequências e os impactos vinculados a esses relacionamentos bem como determinar se a Instituição possui o intuito de assumir determinados riscos.

O Ministério Público, por força da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, está sujeito ao art. 25, o qual prevê que:

§ 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.³⁹⁰

É comum, diante dessa exigência, que esse diligenciamento de terceiros seja utilizado para avaliação dos licitantes em processo de contratação, em observância aos critérios legais para tanto. A Instituição precisa, portanto, preparar-se para essas iniciativas, por meio de, por exemplo, uma normativa interna que regulamente o assunto no âmbito de atuação de cada unidade do Ministério Público.

4.6 FASE 6: CONTRATOS DE GESTÃO E TERMOS DE ADESÃO

Em continuidade às etapas anteriores, segue-se para a estruturação dos Contratos de Gestão e Termos de Adesão considerando os relacionamentos funcionais estabelecidos dentro da Instituição. Tal iniciativa demanda uma análise detalhada da estrutura organizacional, para identificação de cargos e funções que ensejem a formalização de um Contrato de Gestão ou de um Termo de Adesão.

³⁹⁰ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Disponível para acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm.

A respectiva fase, como mencionado, é aplicada de forma exclusiva pelo escritório Pironti Advogados, pois foi fruto dos estudos pós-doutorais do co-autor deste artigo, Rodrigo Pironti, e foi criada com base no racional de estabelecer uma cadeia de responsabilização, no limite das atribuições e das competências pertinentes, nesse caso, a cada servidor e membro do Ministério Público, por meio da assinatura de Contratos ou Termos de compromisso com o Programa de Integridade da Instituição.

Esta fase reúne os pilares do Suporte da Alta Administração, em virtude de seus membros também assinarem os instrumentos contratuais e se comprometerem formalmente com práticas e condutas éticas, bem como da Avaliação de Riscos e Controles Internos, porquanto consiste em um mecanismo de controle e gerenciamento de riscos.

4.7 FASE 7: MONITORAMENTO CONTÍNUO

Mais importante que a implantação do Programa de Integridade é a sua manutenção e seu constante desenvolvimento. Em muitas Organizações, percebe-se um grande esforço no momento de implementar, sem a contrapartida de preparar uma estrutura que seja suficiente e adequada para monitorar e dar sequências às iniciativas de *compliance*.

O pilar de Auditoria e Monitoramento faz referência a alguns mecanismos voltados à continuidade e à avaliação de eficiência do Programa de Integridade. Nesses casos, é possível fazer uso de *KPI's* (*Key Performance Indicators* – Indicadores Chave de Performance), quantitativos e qualitativos, que permitam o acompanhamento do Sistema de Integridade pelos responsáveis pela Governança, pelos Riscos e pelo *compliance* da Instituição e pelos membros da Alta Administração, além de permitir a visualização de sua evolução, seus *gaps* e suas necessidades de aprimoramento.

Os *KPI's* também proporcionam uma maneira eficiente de gerenciamento do sistema, indicando o número de metas atingidas e não atingidas e correspondendo a uma forma estratégica de fazer reportes às autoridades máximas do Ministério Público, que endossa o pilar de suporte da Alta Administração.

Sobre esse pilar, convém esclarecer que o patrocínio da Alta Gestão define a efetividade do Programa de *Compliance*, na medida em que líderes com propósitos éticos são o marco inicial do Programa e possibilitam o ensinamento por meio do exemplo aos demais agentes que integram o Ministério Público, garantindo, dessa forma, maior aderência dos servidores e o sucesso de sua gestão.

Adicionalmente, destaca-se a fundamental contribuição das rotinas de auditoria, interna ou externa, para garantir a ágil identificação de equívocos ou atos de não conformidade e remediação da situação, com a urgência que o caso exigir. As auditorias também auxiliam a entender a aderência do público interno e externo à determinada normativa da Instituição e costumam ser assertivas no reconhecimento de oportunidades de melhoria para o Programa de Integridade.

4.8 FASE 8: TREINAMENTO E COMUNICAÇÃO

Nesta última fase de implementação do Sistema de Integridade, é importante recordar um conceito que foi esclarecido no início do presente estudo: o *compliance*

pode ser compreendido como uma ciência comportamental, portanto treinar e capacitar pessoas está no centro do programa.

O sucesso de um Programa de Integridade depende integralmente da ampla disseminação da cultura de ética e integridade e legítimo engajamento do público interno e externo da Organização, razão que justifica os treinamentos e as comunicações terem sido alçados como um dos pilares de *compliance*.

Nesse sentido, os treinamentos e as capacitações garantem a compreensão das diretrizes de ética adotadas e defendidas pela Instituição e a aproximação do Sistema de Integridade ao seu público-alvo. As iniciativas de comunicação são igualmente importantes nesse aspecto especialmente para divulgar o programa e conscientizar sobre a sua importância.

As ações relacionadas a esse pilar demonstram interna e externamente o compromisso do Ministério Público com a condução de suas atividades de forma lícita, ética e íntegra, prezando por relacionamentos idôneos e não compactuando com qualquer forma de atos contrários a esses princípios.

Somente dessa forma, com o contínuo desenvolvimento e a aplicação de treinamentos, capacitações e comunicações, é possível alcançar o acultramento completo de uma Organização a respeito dos temas ética e integridade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do Ministério Público no sentido de propagar a cultura de integridade é de fundamental importância e, muito embora seja uma responsabilidade compartilhada com outras autoridades, o papel exercido pela Instituição tem especial relevância no Estado Democrático de Direito.

Entende-se que, além de seu forte posicionamento perante o público externo, sobrevém a necessidade de que haja a formalização de seu compromisso no ambiente institucional interno, por intermédio de normativa específica que sinalize o *status* prioritário do tema à Instituição e da implementação efetiva de Programas de Integridade nas unidades que compõem a estrutura do Ministério Público nas esferas da União e dos estados.

Nesse ponto, convém ressaltar que, para fins de Sistema de *Compliance*, não basta que o comprometimento da Instituição seja inerente às suas atividades e ao perfil dos servidores e dos membros que compõem sua estrutura, mas é necessário que haja formalização e evidência desse compromisso.³⁹¹

Acredita-se, pois, que, mais que o engajamento, a divulgação de forma efetiva das iniciativas de *compliance* adotadas e promovidas pelo Ministério Público possibilitará o fortalecimento da ética dentro e fora de sua estrutura, em razão sobretudo da indissociável influência que a Instituição exerce sobre o comportamento e a forma de agir de outras Organizações públicas e privadas.

³⁹¹ Justifica-se, ao fim, o porquê de os autores terem se proposto a discorrer sobre a temática. O compromisso da instituição Ministério Público com princípios e valores de ética e integridade em momento algum foi questionado, de modo que o presente estudo está voltado tão somente a indicar meios de formalizar esse compromisso, tamanha sua importância e seu potencial de apoiar no cumprimento de sua missão institucional.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ISO 31000:2018: Gestão de riscos: Diretrizes. Rio de Janeiro: NBR, 2018.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ISO 37301:2021: Sistemas de gestão de *compliance*: Diretrizes. Rio de Janeiro: NBR, 2021.
- ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL E INSTITUTO RUI BARBOSA. Resolução Conjunta ATRICON/IRB nº 001, de 13 de junho de 2022.
- BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível para acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível para acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Disponível para acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm.
- BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Disponível para acesso em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 410, de 23 de agosto de 2011. Disponível para acesso em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.120.2019---Institui-o-Programa-de-Integridade-do-Conselho-Nacional-do-Ministrio-Pblico.pdf.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de implantação Cartilha Informativa da Controladoria-Geral da União – CGU. Disponível para acesso em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Compliance* à Luz da Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2017.