



## Artigo de Pesquisa

### GOVERNANÇA E OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE: UM OLHAR SOBRE OS DESAFIOS REGIONAIS DAS PREFEITURAS BRASILEIRAS

GOVERNANCE AND INTEGRITY PROGRAMS: A LOOK AT THE REGIONAL CHALLENGES OF BRAZILIAN CITY HALLS

<sup>A</sup> Danila Resende Duarte Marvão, <sup>B</sup> Fagner Marcelo Santos Becker, <sup>C</sup> Bruno Galvão Ferola, <sup>D</sup> Jeniffer de Aguiar Rodrigues & <sup>E</sup> Rodrigo Morais de Amorim (Brazilian Governance Network), Brazil.

#### Editorial Details

Double-blind review System

Article history Received:  
14 May., 2024

Reviewed: 14 May., 2024

Accepted: 01 AUGUST., 2024

JEL CODE: H83, K42, M48

#### Editor-in-Chief

Altieres de Oliveira Silva, Ms.

#### Cite as:

Marvão, D. R. D. ., Becker, F. M. S. ., Ferola, B. G. ., Rodrigues, J. de A. ., & Morais de Amorim, R. . (2024). Governança e os programas de integridade: Um olhar sobre os desafios regionais das prefeituras brasileiras. *Journal of Sustainable Institutional Management*, 11(00), e0152.  
<https://doi.org/10.21434/lberoamericanJCG.v11i00.152>

#### Authors' contact:

\* Danila Duarte\*  
[danila@ddcompliance.com.br](mailto:danila@ddcompliance.com.br)

#### RESUMO

**Objetivo:** analisar os desafios regionais enfrentados por prefeituras brasileiras na implementação de programas de integridade. Pretende-se identificar as fragilidades e boas práticas na adoção desses programas.

**Método:** A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, utilizando questionários estruturados para coleta de dados. Foram selecionadas prefeituras de todas as regiões do Brasil, com diferentes portes, perfis populacionais e orçamentários. As respostas foram analisadas para identificar temas recorrentes, padrões e relações entre os desafios e as práticas observadas.

**Resultados:** Os principais resultados indicam que, embora 90% das prefeituras não possuam programas de integridade, conforme diagnóstico do CONACI, há um avanço significativo na adoção desses programas em municípios de diversos portes. As dificuldades mais comuns incluem a falta de instância responsável pelas ações do programa, baixa disseminação de conhecimento sobre compliance, integridade e ESG, limitações de recursos humanos e financeiros, baixa aderência à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e dificuldades para adequação à nova Lei de Licitações.

**Originalidade/Relevância:** O estudo se insere na lacuna teórica referente à implementação de programas de integridade em contextos regionais diversos e de baixa maturidade em governança e compliance. A relevância acadêmica da pesquisa reside na compreensão das especificidades regionais que influenciam a adoção de práticas de integridade, destacando a necessidade de abordagens personalizadas e adaptativas.

**Contribuições teóricas/metodológicas:** A pesquisa contribui teoricamente ao evidenciar a importância de adaptar os programas de integridade às realidades locais, reforçando a necessidade de flexibilidade na implementação de políticas de compliance. Metodologicamente, o estudo demonstra a eficácia da análise qualitativa de questionários estruturados para mapear desafios e boas práticas em governança pública.

**Contribuições sociais/para a gestão:** As implicações sociais e gerenciais incluem a identificação de estratégias para a implementação de programas de integridade em diferentes contextos municipais e regionais. O estudo sugere a importância de apoio técnico e consultorias especializadas para superar as barreiras identificadas.

**Palavras-chave:** Programas de Integridade. Cultura de Integridade. Compliance. Corrupção. Prefeituras

A <https://orcid.org/0000-0001-7966-259X>

B <https://orcid.org/0009-0002-7807-8345>

C <https://orcid.org/0000-0001-9806-3197>

D <https://orcid.org/0009-0006-3929-1847>

E <https://orcid.org/0000-0002-2139-5043>



## ABSTRACT

**Objective :** *The article aims to analyze the regional challenges faced by Brazilian city halls in implementing integrity programs. The aim is to identify weaknesses and good practices in the adoption of these programs.*

**Method:** *The research adopted a qualitative approach, using structured questionnaires to collect data. City halls were selected from all regions of Brazil, with different sizes, population profiles and budgets. Responses were analyzed to identify recurring themes, patterns and relationships between challenges and observed practices.*

**Results:** *The main results indicate that, although 90% of city halls do not have integrity programs, according to CONACI's diagnosis, there is significant progress in the adoption of these programs in municipalities of different sizes. The most common difficulties include the lack of an entity responsible for the program's actions, low dissemination of knowledge about compliance, integrity and ESG, limitations of human and financial resources, low adherence to the General Data Protection Law (LGPD) and difficulties in adapting to the new Tender Law.*

**Originality/Relevance:** *The study fits into the theoretical gap regarding the implementation of integrity programs in diverse regional contexts with low maturity in governance and compliance. The academic relevance of the research lies in understanding the regional specificities that influence the adoption of integrity practices, highlighting the need for personalized and adaptive approaches.*

**Theoretical/methodological contributions:** *The research contributes theoretically by highlighting the importance of adapting integrity programs to local realities, reinforcing the need for flexibility in the implementation of compliance policies. Methodologically, the study demonstrates the effectiveness of qualitative analysis of structured questionnaires to map challenges and good practices in public governance.*

**Social/management contributions:** *Social and managerial implications include identifying strategies for implementing integrity programs in different municipal and regional contexts. The study suggests the importance of technical support and specialized consultancy to overcome the identified barriers.*

**Keywords:** *Integrity Programs. Culture of Integrity. Compliance. Corruption. City halls.*

## INTRODUÇÃO

Os programas de integridade são determinantes para a construção de uma gestão pública mais confiável, transparente e ética. Além de combater a corrupção, eles desempenham um papel fundamental na criação da cultura de integridade pública, boa governança e responsabilidade nos órgãos públicos municipais.

Diversas organizações abordam o conceito e a importância de um programa de integridade. Para a CGU (2018), o programa de integridade refere-se a um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta. Sua adoção promove uma cultura de integridade sendo um requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade nas instituições públicas.

Neste contexto, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, instituição reconhecida internacionalmente por estabelecer padrões de excelência em diversas áreas, definiu a integridade pública como o “alinhamento consistente e a adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017).

Para a CGU (2023), a integridade pública refere-se a um conjunto de arranjos institucionais que visam fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo principal: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

Nesse cenário, o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) publicou o Diagnóstico Nacional do Controle Interno (2022), evidenciando que mais de 90% dos municípios pesquisados não possuem programas de integridade, instrumento fundamental para instituição de medidas voltadas à prevenção, remediação, punição de práticas de corrupção, fraudes e outros desvios de conduta.

A OCDE (2017) reforça constantemente essa preocupação e exerce influência na modernização normativa e adoção de boas práticas em todos os continentes em razão do entendimento de que a integridade pública é uma resposta estratégica e sustentável à corrupção.

A Rede Governança Brasil (2022), em sua Cartilha para Estruturação de Programas de Integridade para Prefeituras, também adota abordagem semelhante ao destacar que violações à integridade fragilizam a efetividade das políticas públicas, o que pode resultar em prejuízos sem precedentes e de difícil reparação.

A Rede Brasil do Pacto Global (2023), iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), menciona dados alarmantes sobre os danos causados pela corrupção, que atingem a cifra de US\$ 2,6 trilhões por ano em todo o mundo, conforme levantamento atribuído à OCDE. Na seção em seu site na qual destaca a importância da ética no setor privado, o Pacto Global aponta ainda uma estimativa do Tribunal de Contas de União (TCU) que

contabiliza a perda de R\$ 300 bilhões em obras de infraestrutura no Brasil desde a década de 1970, decorrentes de violações à integridade pública.

Considerando a relevância das medidas anticorrupção para o fortalecimento da governança e implementação da cultura de integridade, o presente artigo objetiva demonstrar a importância dos programas de integridade e os desafios na sua implementação pelos municípios brasileiros. Preliminarmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a relação da governança pública com a integridade e a função dos programas de integridade para o fomento de uma cultura de integridade.

Em seguida, aplicou-se uma pesquisa qualitativa tendo como amostra prefeituras de todas as regiões do Brasil, o que envolveu municípios que já implementaram os seus respectivos programas, aqueles que estão em fase de implementação e municípios que ainda não desenvolveram seus sistemas de integridade.

Como parâmetros norteadores foram utilizados os requisitos do Decreto nº 11.129 de 2022 que regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, com adaptações para o contexto da administração pública municipal.

Adicionalmente, aplicou-se também questionamento específico sobre outras questões de conformidade, como a nova lei de licitações (Lei n. 14.133/2021), a lei geral de proteção de dados - LGPD (Lei nº 13.709/2018) e questões relacionadas ao ESG (sigla ESG - *Environmental, Social and Governance*), em português Meio Ambiente, Social e Governança.

## 1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No âmbito governamental brasileiro, o ponto de referência para o surgimento da discussão acerca da governança foi a crise financeira das décadas de 80, que demandou uma reformulação econômica e política do país, com o propósito de conferir ao Estado uma maior eficiência (TCU, 2014. p. 13).

Embora existam legislações esparsas e a própria Constituição Federal de 1988 trate de aspectos relacionados à governança, o termo passou a ser conceituado de forma específica com o advento do Decreto Federal nº 9.203/2017, que em seu artigo 2º define governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Nessa linha, os artigos 4º e 5º do referido decreto descrevem as diretrizes da governança pública, bem como estabelecem os mecanismos para o seu exercício, destacando a integridade como princípio fundamental para a boa governança.

Ressalta-se que o artigo 19 impôs aos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a necessidade de implantação de programas de integridade com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais visando a prevenção, detecção, punição e remediação de atos ilícitos como fraude, corrupção e desvios de conduta em geral.

Entretanto, apesar do normativo em questão regulamentar a governança em âmbito federal, observa-se que a implementação de programas de integridade por estados e municípios tem ocorrido por iniciativa própria dos chefes do Poder Executivo dos entes federativos, que optam por disciplinar a matéria por meio de lei ou decreto.

Todavia, ressalta-se que, a fim de estabelecer normas relacionadas à governança de maneira eficaz, os prefeitos devem levar em consideração o “princípio da realidade”, presente na lei de Introdução às Normas no Direito Brasileiro, a famosa LINDB, que preceitua em seu art. 22 que: “Na interpretação da normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados” (Zenkner e Castro, 2020, p. 84).

Considerando que as realidades nos milhares de municípios brasileiros são totalmente diferentes umas das outras, tanto em termos geográficos como em termos econômicos e culturais, há uma dificuldade em se exigir que eles adiram à conformidade das normas da mesma maneira. Pensando nisso, a Controladoria Geral da União - CGU, em material denominado “Sugestões de Decretos para Regulamentação da lei Anticorrupção nos Municípios (2017)”, ao estabelecer critérios para regulamentação de *compliance* em âmbito municipal, sugeriu que eles buscassem adequações de acordo com o contexto local (Zenkner e Castro, 2020, p. 95).

Dessa forma, caberá aos gestores municipais observarem as normas e os procedimentos aplicáveis em relação aos diferentes contextos, de modo a implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas em consonância com os princípios e diretrizes da governança pública, do *compliance* e da integridade, procurando sempre otimizar ao máximo a execução das políticas públicas, tendo como finalidade principal a busca pelo interesse público.

Todavia, os desafios relacionados aos instrumentos de governança elevaram de patamar com a crescente relevância da sigla ESG (*Environmental, Social and Governance*), que significa meio ambiente, social e governança em língua portuguesa. A degradação ambiental, especialmente os recentes eventos climáticos extremos que impactam toda a sociedade, a desigualdade social e baixo desenvolvimento econômico “(...) são questões complexas e multifacetadas, necessitando de uma abordagem holística à sustentabilidade que integre as dimensões econômica, social e ambiental” (Bizarrias, 2024).

E, no contexto ESG, a governança é fundamental para definição, alcance das metas e avaliação de desempenho (Ribeiro e Lima, 2022), bem como incorpora o princípio da integridade em todas as ações da

organização, o que eleva a credibilidade e reputação na busca de geração de valor aos *stakeholders* (partes interessadas).

## 2.1 Programas de Integridade e a Cultura de Integridade

O Programa de Integridade foi introduzido no contexto nacional em 2013, por meio da Lei Federal nº 12.846, como um fator atenuante de penalidades aplicadas às pessoas jurídicas envolvidas em atos contra a Administração Pública. Sua estrutura foi estabelecida em 2015, por meio do Decreto Federal nº 8.420, que definiu os parâmetros mínimos para a implementação de um programa de integridade.

Em 2022, entrou em vigor o Decreto Federal nº 11.129, revogando a norma regulamentadora anterior. As mudanças trazidas estabeleceram novos requisitos para a implementação de Programas de Integridade, como a necessidade de ter como um dos seus objetivos o de “fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional” (art. 55, inciso II).

Sabe-se que a implementação de programas de integridade é uma abordagem essencial para combater a corrupção e promover uma cultura na qual o “(...) o comprometimento ético, íntegro e probó seja natural, padrão, habitual e automático, que se faça simplesmente sem pensar (...)” (Leal, Garcel e Piakoski, 2022).

No entanto, a construção de um sistema de integridade efetivo enfrenta desafios significativos, especialmente quando se trata de mudar a cultura organizacional no setor público, que, naturalmente, enfrenta diversos desafios, como a falta de conhecimento da administração e dos técnicos sobre o tema, a ausência de recursos, falta de profissionais e de compreensão das diversas partes interessadas sobre o assunto, entre outros.

E a integridade é determinante para uma cultura organizacional saudável, gerando engajamento dos colaboradores, fornecedores, parceiros, além de propiciar um ambiente com segurança psicológica e produtivo, refletindo na melhor entrega de políticas públicas. A OCDE (2017) enfatiza a necessidade de promover a cultura de integridade a toda sociedade e com indivíduos, em parceria com a sociedade civil, em particular por meio de:

a) reconhecer no sistema de integridade pública o papel do setor privado, da sociedade civil e dos indivíduos em respeitar os valores de integridade pública em suas interações com o setor público, em particular encorajando o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos a defender esses valores como uma responsabilidade compartilhada; b) envolver partes interessadas relevantes no desenvolvimento, atualização regular e implementação do sistema de integridade pública; c) aumentar a conscientização na sociedade dos benefícios da integridade pública e reduzir a tolerância das violações dos padrões de integridade pública e realizar, quando apropriado, campanhas para promover a educação cívica sobre a integridade pública, entre os indivíduos e particularmente nas escolas; d) envolver o setor privado e a sociedade civil sobre os benefícios complementares para a integridade pública que decorrem da manutenção da integridade nos negócios e nas atividades sem fins lucrativos, compartilhamento e desenvolvimento, lições aprendidas com as boas práticas (p. 10).

Desse modo, programas de integridade não podem ser vistos com viés formalista, mas como mecanismo para fortalecer a cultura organizacional e o bem-estar da sociedade. Impacta ainda na confiança dos cidadãos nos gestores públicos, o que fomenta a credibilidade das instituições governamentais junto a seus *stakeholders*.

## 3 MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, utilizando-se de questionários estruturados para a coleta de dados. A escolha pela abordagem qualitativa está alinhada com as diretrizes propostas por Diehl e Tatim (2004), que destacam a importância de métodos qualitativos para a compreensão aprofundada de fenômenos sociais complexos.

Quanto aos critérios de seleção, foram escolhidas ao menos uma prefeitura de cada região do Brasil para se obter uma amostra diversificada, considerando aspectos como perfil populacional e orçamentário, no sentido de garantir a representatividade geográfica e socioeconômica, permitindo que a pesquisa capturasse uma variedade de contextos e realidades específicas por região. Considerar esta amostra diversificada, com diferentes perfis populacionais e orçamentários, é importante porque prefeituras de tamanhos variados enfrentam desafios distintos em termos de recursos e gestão, o que pode influenciar a implementação e a efetividade dos programas de integridade (Creswell, 2014; Yin, 2018).

O convite às prefeituras para participar da pesquisa foi feito por meio de contatos institucionais, utilizando canais oficiais como e-mails e telefonemas. Foram priorizadas prefeituras que tiveram destaque na mídia por suas ações de integridade e que demonstraram disponibilidade dos gestores para responder aos questionamentos. Essa estratégia visou garantir a colaboração de municípios que já possuíam algum envolvimento ou interesse na temática da integridade, o que potencializa a relevância e a profundidade das informações coletadas.

O Quadro 1 - Relação de Prefeituras participantes, demonstra o detalhamento das prefeituras que participaram da pesquisa.

**Quadro 1** - Relação de Prefeituras participantes

Prefeitura	Região	População	Orçamento	Porte
Uberlândia MG	Sudeste	713,2 mil	R\$ 4,4 bilhões	Grande
Belo Horizonte MG	Sudeste	2,3 milhões	R\$ 17,2 bilhões	Grande
Niterói - RJ	Sudeste	481,7 mil	R\$ 5,8 bilhões	Médio
Balneário Pinhal- RS	Sul	14,9 mil	R\$ 89,6 milhões	Pequeno
João Pessoa - PB	Nordeste	833,9 mil	R\$ 3,7 bilhões	Grande
Palmas - TO	Norte	302,7 mil	R\$ 2 bilhões	Médio
Pirenópolis - GO	Centro Oeste	26, 7 mil	R\$ 83 milhões	Pequeno

Fonte: Censo 2022 do IBGE e Orçamento constante na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023.

Os questionários foram enviados por meio do *Microsoft Forms* e continham perguntas abertas e fechadas, contemplando aspectos como comprometimento da alta gestão, existência de código de conduta/ética, gestão de riscos, transparência, procedimentos de prevenção à fraude, canais de denúncias, ESG, LGPD, Lei de Licitações, entre outros. A análise dos dados envolveu a identificação de temas recorrentes, padrões e relações entre desafios e práticas observadas sendo conduzida conforme os princípios da análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), que permite uma categorização sistemática das respostas e a identificação de padrões emergentes nos dados coletados.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise sobre programas de integridade considerou, com as adaptações necessárias ao contexto da administração pública, os critérios previstos no art. 57 do Decreto Federal nº 11.129/2022.

Logo, os questionários estruturados trouxeram respostas sobre o comprometimento da alta gestão (*tone at the top*); instância interna responsável pelo programa de integridade; existência de código de conduta/ética e políticas e procedimentos de integridade; treinamentos e ações de comunicação; gestão de riscos; transparência e confiabilidade dos registros contábeis; procedimentos de prevenção à fraude e ilícitos nas contratações públicas; diligências apropriadas na supervisão de terceiros (*due diligence*); canais de denúncias; medidas disciplinares; procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; monitoramento e melhoria contínua.

Além disto, a pesquisa demonstrou a adesão dos municípios em relação à pauta ESG, questões relativas à LGPD e à nova lei de licitações, que serão discutidas no decorrer deste artigo.

##### 4.1 Estágio de Implementação do Programa De Integridade

Em relação à situação dos municípios quanto à execução dos programas de integridade, a pesquisa demonstrou a seguinte distribuição:

**Gráfico 1** - Distribuição da situação atual dos Programas de Integridade nos municípios pesquisados



Fonte: Autores (2024)

O **Gráfico 1** - Situação Atual dos Programas de Integridade nos Municípios Pesquisados, ilustra a distribuição do status de implementação dos programas de integridade nas prefeituras participantes da pesquisa, demonstrando que, dentre as prefeituras pesquisadas, uma parcela significativa (43%) dos municípios já implementou programas de integridade, (29%) estão com status “em andamento” e 28%, não iniciou o processo para implementação dos programas de integridade.

A distribuição apresentada no gráfico permite identificar o estágio de maturidade dos programas de integridade nas diferentes prefeituras, facilitando a identificação do quantitativo de prefeituras que necessitam de maior suporte e recursos. Essa análise é fundamental para direcionar políticas públicas e iniciativas de capacitação, visando aumentar a efetividade e a abrangência dos programas de integridade nos municípios brasileiros.

O **Quadro 2** - Estágio de implementação do Programa de Integridade por região pesquisada - demonstra a situação (implementado, em andamento ou não iniciado) em que cada município se encontra frente à implementação do seu programa de integridade.

**Quadro 2** - Estágio de implementação do Programa de Integridade por região pesquisada.

Região	Municípios	Implementado	Em andamento	Não iniciado
Sudeste	Belo Horizonte - MG	x		
	Uberlândia - MG	x		
	Niterói-RJ	x		
Centro-Oeste	Pirenópolis - GO		x	
Nordeste	João Pessoa - PB		x	
Sul	Balneário Pinhal - RS			x
Norte	Palmas - TO			x

Fonte: Autores (2024)

Os dados demonstraram que a região sudeste, composta pelos municípios de Belo Horizonte - MG, Uberlândia - MG e Niterói - RJ, já implementaram o programa. O porte do município, a localização (grandes centros), valor do orçamento público e estrutura podem ter sido fatores que contribuíram para o resultado.

As regiões “centro-oeste e nordeste”, composta pelos municípios de Pirenópolis - GO e João Pessoa - PB, respectivamente, estão no estágio “em andamento”. Destaca-se a Prefeitura de João Pessoa - PB, como sendo a primeira capital do nordeste a implementar o programa de integridade<sup>1</sup> por meio do Projeto “Farol” e a criação de uma Secretaria Municipal da Integridade, Governança e Prevenção à Corrupção denominada de “SEIG”.

As regiões “Sul e Norte” composta pelos municípios de Balneário Pinhal - RS e Palmas - TO, respectivamente, estão no estágio “não iniciado”. Aspectos como o “baixo conhecimento técnico” e a “falta de treinamentos” foram elencados como sendo as principais dificuldades enfrentadas. Nesse contexto, a existência de uma instância para implementação e gestão do programa é um requisito obrigatório e reforça a necessidade de comprometimento da alta administração em fornecer todos os recursos necessários para a função *compliance* no município.

Ressalta-se que a Lei Anticorrupção é um instrumento recente no Brasil não apresentando o amadurecimento adequado nas organizações brasileiras. (Cardoso, Neto e Ferrari, 2024). Embora tenha sido um passo significativo na luta contra a corrupção, a implementação efetiva da lei ainda enfrenta diversos desafios.

#### 4.2 Tipo de apoio externo utilizado para implementação do programa de integridade

Os municípios de Uberlândia - MG, João Pessoa - PB e Pirenópolis - GO informaram que houve a necessidade de apoio externo para a implementação do programa de integridade. Nesse aspecto, Uberlândia - MG e João Pessoa - PB firmaram um acordo de cooperação técnica com a Rede Governança Brasil - RGB<sup>2</sup>, por meio de seu programa de mentorias<sup>3</sup>. Já o município de Pirenópolis - GO informou ter sido selecionado no programa de consultoria oferecido pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, também de forma gratuita.

<sup>11</sup> Fonte: <https://paraibaonline.com.br/paraiba/2022/03/14/prefeito-lanca-projeto-farol-em-joao-pessoa/>

<sup>2</sup> A RGB é uma Associação que trabalha em Rede, qualificada tecnicamente, composta por servidores públicos, gestores públicos e privados, técnicos, professores, profissionais das mais diversas áreas, especialistas e sociedade, que, de forma conjunta, trabalham em prol da Governança. Sua missão é disseminar, fomentar e apoiar a implantação da Governança Pública e Privada no Brasil e na América Latina, com integração, estimulando a cultura da Governança na sociedade. Fonte: <https://www.rgb.org.br/rede-governanca-brasil>

<sup>3</sup> Programa de Mentoria é destinado aos gestores públicos previamente selecionados, por meio de suas Prefeituras, Câmaras, dentre outros. O Programa de Mentoria para Prefeituras Brasileiras contempla as seguintes áreas: Governança Pública Municipal, Gestão de Riscos, Compliance e LGPD. Fonte: <https://www.rgb.org.br/mentoriargb>

Os dados demonstraram que, em ambos os casos, os municípios utilizaram apoio externo de forma gratuita, tendência em localidades com insuficiência de recursos financeiros e de pessoas com conhecimento técnico necessário para condução do programa.

#### 4.3 Dificuldades enfrentadas pelos municípios

No tocante ao comprometimento da alta administração, a pesquisa demonstrou que os principais desafios enfrentados foram em relação aos recursos financeiros ou de pessoas, a existência de cumulação de funções (Belo Horizonte - MG), a resistência de alguns secretários que enxergavam o programa como mais uma atividade burocrática (Uberlândia - MG), o baixo nível de maturidade e compreensão dos servidores (João Pessoa - PB) e a ausência de servidores disponíveis para garantir a efetiva implementação, monitoramento e avaliação dos Programas de Integridade (Niterói - RJ).

O baixo nível de maturidade e compreensão dos servidores e da alta administração dificulta o processo de implantação. Se os administradores (*tone at the top*) não compreenderem a importância e os benefícios do programa de *compliance*, é menos provável que se envolvam e apoiem a implementação

Quanto aos padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, a falta de engajamento dos servidores foi relatada pelo município de Uberlândia - MG. Além disso, o baixo nível de maturidade e compreensão dos servidores municipais e a falta de estrutura física da secretaria implementadora foi apontado pela prefeitura de João Pessoa - PB. Pirenópolis - GO relatou dificuldades para reunir as partes interessadas em razão da alta demanda de ações por parte da Administração Pública.

Em relação aos treinamentos e às ações de comunicação periódica sobre o programa de integridade, uma das dificuldades encontradas foi a falta de engajamento dos setores competentes.

É sabido que a efetividade de um programa depende da compreensão abrangente dos princípios e das melhores práticas relacionadas à governança, integridade e conformidade. Além do mais, a comunicação e o treinamento são instrumentos para trabalhar outro problema identificado: resistência à mudança de cultura. Toda a comunicação organizacional e os atos e decisões da alta administração devem considerar valores éticos e de integridade.

Desse modo, a falta de engajamento pode levar a uma lacuna de compreensão sobre a importância do *compliance* e como ele pode beneficiar a administração pública e a sociedade como um todo.

Quanto à gestão adequada de riscos, o município de Belo Horizonte - MG informou que a equipe possui um nível inicial de maturidade para o processo. Além disso, a falta de engajamento de todos os setores na elaboração do mapeamento de riscos e a não compreensão da importância da gestão de riscos para melhoria da tomada de decisão foi relatada pelo município de Uberlândia - MG. A conscientização sobre os riscos de não conformidade, os impactos negativos e as consequências legais podem ajudar a criar um senso de urgência e motivação para a participação.

Acerca da transparência e confiabilidade dos registros contábeis, verificou-se que uma das dificuldades enfrentadas pelo município de Uberlândia - MG é a elaboração manual de relatórios, ou seja, o processo não é informatizado.

Em relação à independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento, foi informado que a dificuldade é a acumulação de funções (servidores que compõem o comitê acumulam outras funções), o que impacta no desenvolvimento das atividades (Belo Horizonte - MG). Para Uberlândia - MG, a maior dificuldade foi a disponibilização da estrutura adequada para a referida instância.

Quanto ao monitoramento contínuo do programa de integridade, a falta de compreensão dos gestores e servidores públicos de que o programa de integridade é uma política permanente no município foi apontada como um dos entraves (Uberlândia - MG)

Quanto aos procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos, a ausência de efetividade de comunicações claras, completas, concisas, construtivas, objetivas, precisas e tempestivas foi relatada pelo município de Niterói-RJ.

No tocante aos canais de denúncia, medidas disciplinares, procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados e supervisão de terceiros, nenhum dos municípios relatou dificuldades no processo de implementação.

#### 4.4 Adequação à Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD

A pesquisa demonstrou que somente 43% dos municípios pesquisados (Palmas - TO, Pirenópolis - GO e Balneário Pinhal - RS) afirmaram cumprir a LGPD, demonstrando uma fragilidade pública em relação ao tema. Esta baixa adequação torna os municípios mais suscetíveis às violações de privacidade e às sanções da lei.

Gráfico 2: Porcentagem de Municípios x a adequação a LGPD

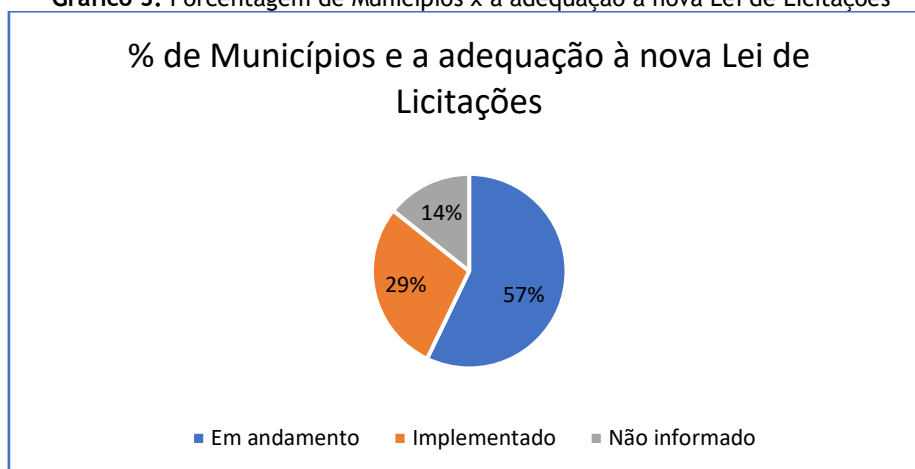


Fonte: Autores (2024)

#### 4.5 Adequação à nova Lei de Licitações

Somente 29% dos municípios pesquisados (Uberlândia - MG e Balneário Pinhal - RS) afirmaram estar adequados à nova lei de licitações - Lei Federal nº 14.122/2021. Diversos requisitos deverão ser adequados pelos municípios, entre eles, a própria regulamentação da lei e a avaliação dos programas de integridade das pessoas jurídicas. O novo diploma inova ao exigir programas de integridade em contratações de grande vulto, como critério de desempate em licitações, consideração na aplicação de sanções e requisito para reabilitação de empresas sancionadas.

Gráfico 3: Porcentagem de Municípios x a adequação à nova Lei de Licitações



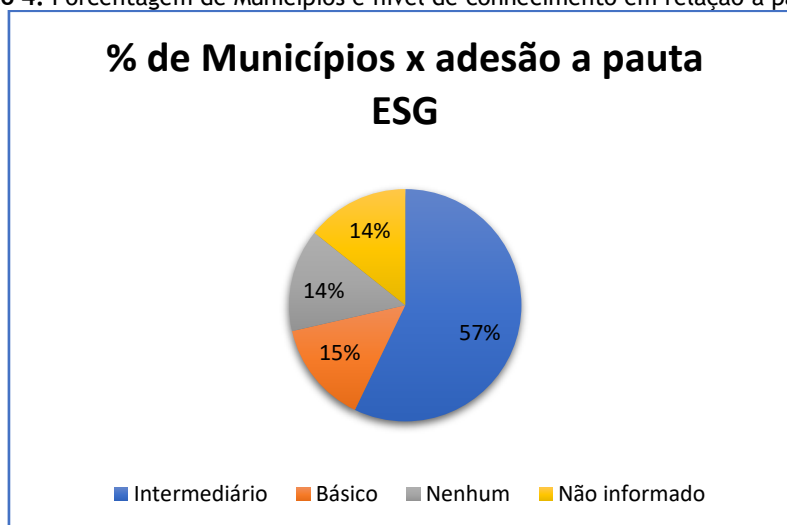
Fonte: Autores (2024)

Ainda sobre a Lei nº 14.133/2021, observa-se uma oportunidade para que os municípios adotem políticas mais consistentes de *due diligence*. Isso porque o novo diploma de contratações, em seu art. 11, parágrafo único, enfatiza a necessidade de implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos. Enfatiza, ainda, que esse conjunto de medidas é essencial para a promoção de um ambiente íntegro e confiável, além de assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia das contratações.

#### 4.6 Nível de conhecimento do município em relação à pauta ESG

Em relação à pauta ESG (Environmental, Social and Governance), 57% dos municípios (Belo Horizonte - MG, Uberlândia - MG, Palmas - TO e Pirenópolis - GO) relataram um conhecimento intermediário sobre a implementação dessas diretrizes, enquanto 43% possuem conhecimento básico, nenhum conhecimento, ou não informaram. Esses dados revelam que, embora mais da metade dos municípios pesquisados reconheçam a importância da pauta ESG, muitos ainda estão em estágios iniciais de desenvolvimento.

Gráfico 4: Porcentagem de Municípios e nível de conhecimento em relação à pauta ESG



Fonte: Autores (2024)

Dado que o setor público é um grande provedor de serviços públicos essenciais para a sociedade, mas também o regulador de tais serviços, a baixa maturidade em conhecimentos sobre ESG evidenciado na pesquisa pode refletir negativamente na baixa adesão à pauta ESG e também no mercado como agente impulsionador de tais práticas. Além disso, pode resultar em falhas na fiscalização e implementação de práticas sustentáveis, comprometendo a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

Johansson (2022), afirma que essa falta de experiência especializada em ESG nas organizações públicas pode ser problemática e destaca que em seu estudo, somente 37% das organizações pesquisadas em seu estudo disseram que tinham habilidades suficientes para produzir relatórios ESG.

O baixo conhecimento, a carência de capacitação e recursos adequados podem comprometer a capacidade das prefeituras de implementar práticas ESG de maneira efetiva fazendo com que muitas prefeituras percam oportunidades de prestar serviços públicos de forma mais eficiente, de fortalecer sua capacidade financeira a longo prazo e de promover uma administração pública socialmente responsável. Deb (2024), afirma que a consideração do ESG nas políticas públicas não apenas melhora a transparência governamental ao facilitar a divulgação de informações essenciais, mas também contribui para a redução da dívida governamental e a atração de investimentos estrangeiros.

Este cenário não é exclusivo para o setor público. Oportuno enfatizar que inclusive no setor financeiro, de onde o tema ESG emergiu com impactante relevância no cenário global, a maturidade em práticas de sustentabilidade ambiental, social e de governança é considerada baixa no Brasil, embora seja notado certo progresso nos últimos anos (Moessa de Souza, 2023).

Além do baixo conhecimento em ESG no setor público, observa-se outros desafios. A ausência de um padrão unificado de relatórios de sustentabilidade no setor público e a carência de dados de qualidade são barreiras significativas para a adoção mais ampla das práticas ESG no setor público (Johansson, 2022).

Como visto, a integração dos princípios ESG pode fortalecer a cultura de integridade nas organizações públicas, uma vez que a adoção destas práticas não só melhora a transparência e a responsabilidade, mas também pode promover a sustentabilidade e a resiliência. Governos ao redor do mundo têm implementado práticas ESG na gestão pública, como em Copenhague capital da Dinamarca, que estabeleceu a meta de se tornar carbono neutro até 2025, investindo em energia eólica, infraestrutura sustentável, ciclovias e transporte público eficiente. Estas iniciativas não apenas reduzem as emissões de carbono, mas também melhoram a qualidade de vida dos habitantes. No Canadá, políticas de inclusão e diversidade são prioritárias, com iniciativas que promovem a igualdade de gênero, direitos dos povos indígenas e inclusão de minorias, contribuindo para uma sociedade mais equitativa e inovadora, IPM (2023).

Tais práticas demonstram como a integração de princípios ESG na gestão pública pode promover sustentabilidade, aumentar a justiça social e fortalecer a cultura de integridade pública. Além disto, essa integração fortalece a confiança dos stakeholders, facilita a gestão de riscos e garante que as decisões públicas estejam alinhadas, contribuindo para a eficiência na alocação de recursos e para o cumprimento de compromissos globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Acordo de Paris.

#### 4.7 Boas práticas

A identificação e disseminação de boas práticas são fundamentais para promover a integridade e a governança nas prefeituras brasileiras. Desta forma a pesquisa identificou diversas práticas que podem inclusive servir de modelo e serem replicadas em outras prefeituras, contribuindo para o fortalecimento da cultura de integridade em diferentes contextos municipais.

#### 4.7.1 Treinamentos sobre Ética e Integridade

As prefeituras de Belo Horizonte - MG e Niterói - RJ se destacam pela relevância e abrangência de seus treinamentos e eventos sobre ética, integridade e gestão de riscos. Esses municípios investiram em capacitações contínuas para seus servidores, promovendo uma cultura organizacional baseada em valores éticos. Outras prefeituras podem adotar uma abordagem semelhante, implementando programas de treinamento periódicos e eventos que promovam a conscientização sobre a importância da integridade e da ética na administração pública.

#### 4.7.2 Metodologia para Gestão de Riscos

Através do programa "Previne Niterói", a prefeitura de Niterói - RJ, adotou uma metodologia própria para a gestão de riscos e controles, além de critérios para avaliação de maturidade nos órgãos e entidades municipais. A exemplo de Niterói - RJ, outras Prefeituras podem adaptar essa metodologia às suas realidades locais, desenvolvendo processos específicos e customizados para a gestão de riscos em nível local.

#### 4.7.3 Programas de Mentorias para Prefeituras e Consultorias Especializadas

João Pessoa - PB e Uberlândia - MG implementaram seus programas de integridade através do Programa de Mentorias para Prefeituras da Rede Governança Brasil além de Pirenópolis - GO que obteve apoio do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás recebendo consultoria gratuita para a implementação de seu programa de integridade. Tal prática pode ser adotada por outras prefeituras em programas de mentoria similares, buscando apoio de organizações que oferecem apoio gratuita ou ainda de baixo custo. Além disto, estabelecer redes de colaboração e compartilhamento de conhecimento entre prefeituras pode facilitar a implementação dos programas de integridade.

### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível afirmar que há um longo caminho a percorrer para que os municípios brasileiros avancem na implementação e principalmente na efetividade dos mecanismos de integridade. Os resultados desta pesquisa corroboram o diagnóstico feito pelo CONACI, evidenciando a baixa maturidade sobre o tema.

Os dados obtidos nos questionários demonstraram fragilidades nas administrações municipais no tocante à implementação de sistemas de integridade efetivos. Esses problemas incluem a inexistência de instâncias responsáveis pelas ações do programa, falta de disseminação de conhecimento sobre compliance e integridade, quadro funcional limitado, baixa aderência à LGPD e dificuldades para adequação à nova Lei de Licitações.

Verificou-se a necessidade de inserir o sistema de integridade no contexto da governança e realidade local, incorporando também a agenda ESG, tendo em vista que 43% das prefeituras pesquisadas declaram que ter conhecimento básico ou até mesmo desconhecer o assunto. Ao combinar os princípios de governança, práticas de *compliance* e de ESG, será possível fortalecer a cultura de integridade, os mecanismos de liderança, estratégia e controle, o que inclui a mitigação de riscos, prevenção à corrupção, transparência, maior eficiência e efetividade na aplicação de recursos públicos.

Destaca-se o importante papel da Rede Governança Brasil e do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás na assessoria gratuita aos municípios pesquisados, seja por meio de mentorias ou consultorias especializadas em compliance e integridade. Essa iniciativa pode servir como modelo a ser replicado em outras regiões do país, contribuindo para a disseminação de boas práticas e o fortalecimento da integridade nos governos municipais em âmbito nacional.

A pesquisa, ao incluir prefeituras de diferentes regiões, densidade populacional, porte e orçamento, possibilitou confirmar que a pauta integridade avança pelo país. Contudo, é essencial que a temática vá além dos aspectos formais, com os órgãos de controle interno e externo contribuindo para a avaliação dos sistemas de integridade frente às melhores práticas de compliance no contexto local. As avaliações independentes são fundamentais para o monitoramento e desenvolvimento do ciclo PDCA - Plan (Planejar), Do (Fazer), Check (Verificar) e Act (Agir).

E, partindo das prefeituras, que estão mais próximas da sociedade devido à natureza das políticas públicas municipais, o impulso para a cultura de integridade pode ser mais eficaz, incorporando aspectos éticos e de integridade que impactam diretamente o cotidiano dos cidadãos. Dessa forma, tais ações resultarão em uma prestação de serviços públicos de melhor qualidade e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida da população.

Por fim, ficou evidenciado a necessidade de investimentos pelos municípios em capacitação dos servidores e, especialmente, para os ocupantes de cargos na alta administração, como prefeitos, vice-prefeitos, secretários e adjuntos, para que possam liderar comprometidos em desenvolver mecanismos de governança. Para tanto, deve-se manter uma adequada governança em *compliance* e integridade e promover o fortalecimento institucional por meio de uma gestão de riscos personalizada, que é a principal ferramenta para construção de ações de governança e integridade efetivas, com a necessária geração de valor às partes interessadas. Treinamentos e ações periódicas de comunicação e conscientização devem ser incorporadas à rotina da organização, bem como incansável busca pela melhoria contínua.

A pesquisa apresenta algumas limitações. Primeiramente, a amostra pode não representar completamente a diversidade de contextos e realidades de todos os municípios brasileiros. Em segundo lugar, a dependência de dados autorreportados pode introduzir vieses, como a subestimação ou superestimação das práticas de integridade. Finalmente, a pesquisa se limita ao contexto específico das prefeituras brasileiras, o que pode dificultar a generalização dos resultados para outros níveis de governo em diferentes países.

Estudos futuros poderão evoluir na exploração de metodologias específicas considerando as particularidades culturais, econômicas e sociais de cada município. Além disso, poderão investigar o impacto a longo prazo da integração de práticas de ESG na administração pública e avaliar a eficácia de diferentes estratégias de capacitação para servidores municipais. Também será importante analisar como a colaboração entre prefeituras e outras instituições pode ser ampliada para fortalecer os mecanismos de integridade e governança.

## REFERÊNCIAS

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Brasil. (2017). Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)

Brasil. (2022). Decreto nº 11.129 de 2022 sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm)

Brasil. (2015). Decreto nº 8.420 de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm)

Brasil. (2021). Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)

Brasil. (2018). Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm)

Bizarrias, F. S. (2024). Governance and Sustainability in Developing Countries: Intellectual Structure, Trends and Lessons From Brazil and China. *SDGs Studies Review*, 5 (goals), e0150. <https://doi.org/10.37497/esg.v7iesg.1618>

Cardoso, H. R., Neto, V. L., & Ferrari, F. J. (2024). A lei anticorrupção e seus principais aspectos: o procedimento administrativo de responsabilização, o programa de integridade e o acordo de leniência. *Journal of Law and Corruption Review*, 6, e076-e076. <https://doi.org/10.37497/CorruptionReview.6.2024.76>

Controladoria-Geral da União. (2018). Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018 que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade. Brasília, DF: CGU.

Controladoria-Geral da União. (2023). *Integridade pública*. Brasília, DF: CGU. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/integridade-publica>

Controladoria-Geral da União. (2017). *Sugestões de decretos para regulamentação da lei anticorrupção nos municípios*. Disponível em [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44491/5/1\\_cartilha\\_de\\_decretos\\_para\\_regulamentacao.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44491/5/1_cartilha_de_decretos_para_regulamentacao.pdf)

CONACI. (2022). *Diagnóstico nacional do controle interno: uma avaliação do nível de estruturação das unidades centrais de controle interno do poder executivo dos municípios brasileiros baseada no COSO 1 e IA-CM*. Belo Horizonte: CONACI.

Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Deb, A. (2024). Environmental, social, & governance (ESG) through the lens of public administration: A systematic analysis of literature review. Disponível em SSRN 4762863.

Diehl, A. A., & Tatim, D. C. (2004). Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Pearson Brasil.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). Censo demográfico 2022: Resultados preliminares. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/>

IPM. (2023). ESG na gestão pública: uma transformação necessária. Disponível em <https://www.ipm.com.br/esg-na-gestao-publica/>

Johansson, N. (2022). Not yet sustainable: the public sector is lagging behind on ESG reporting. Global Government Forum. Disponível em <https://www.globalgovernmentforum.com/not-yet-sustainable-the-public-sector-is-lagging-behind-on-esg-reporting/>

Leal, J. M. P., Garcel, A., & Piakoski, A. C. (2022). A prospecção de uma cultura de integridade: a implantação do compliance e da governança no poder judiciário. Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, 10(1), e0388. <https://doi.org/10.37497/revistacejur.v10i1.388>

Moessa de Souza, L. (2023). Integration of ESG factors into financial regulations in Brazil: An overview. Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, 11, e0407. <https://doi.org/10.37497/revistacejur.v11i00.407>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2017). Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>

Pacto Global Rede Brasil. (n.d.). Combate à corrupção: uma oportunidade de negócios e de ética no setor privado. Disponível em <https://pactoglobal.org.br/noticia/231/combate-a-corrupcao-uma-oportunidade-de-negocios-e-de-etica-no-setor-privado>

Rede Governança Brasil. (2022). Cartilha para estruturação de programas de integridade para prefeituras. Salvador, BA; Brasília, DF: Editora Mente Aberta; Rede Governança Brasil.

Rede Governança Brasil. (n.d.). Mentoria para prefeituras brasileiras. Disponível em <https://www.rgb.org.br/mentoria-prefeitos>

Ribeiro, T. de L., & Antônio de Lima, A. (2022). Environmental, social and governance (ESG): Mapeamento e análise de clusters. RGC - Revista de Governança Corporativa, 9(1), e0120. <https://doi.org/10.21434/IberoamericanJCG.v9i1.120>

Tribunal de Contas da União. (2014). Referencial básico de governança pública organizacional: 2ª edição corrigida. Brasília, DF: TCU. Disponível em [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF)

Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Zenkner, M., & De Castro, R. P. A. (Eds.). (2020). Compliance no setor público. Fórum Conhecimento Jurídico.