

GOVERNANÇA PÚBLICA E COMPLIANCE: ANÁLISE DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO E MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

João Victor Coelho de Campos

Graduado em Ciência Política (Uninter) e em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Especialista em Gestão Pública pela UFMT e atualmente mestrando no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Antropologia Social pela UFMT.
E-mail: advcampos93@gmail.com.

Jean Dias Ferreira

Advogado especialista em Direito Penal, Processo Penal e Direito Público. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Estado de Mato Grosso – UFMT. Professor universitário no curso de Direito na Faculdade Católica Rainha da Paz – FCARP.

Resumo: Este artigo aborda a implementação do Programa de Integridade Pública do Governo do Estado de Mato Grosso, estabelecido pela Lei n.º 10.691/2018, como um esforço para promover a transparência e a eficiência na administração pública. O objetivo principal é analisar o impacto do programa na melhoria da governança pública, identificando os desafios e as potencialidades dessa iniciativa. A metodologia utilizada incluiu revisão bibliográfica e análise documental das leis e dos decretos relacionados a ele. Os resultados indicaram que a implementação do programa pode contribuir não só para a redução dos casos de corrupção como para o aumento da transparência nas ações governamentais, embora desafios como a resistência à mudança cultural e a necessidade de recursos adequados se apresentem como obstáculos. Assim, concluiu-se que, apesar dos desafios detectados, o Programa de Integridade Pública mostra-se promissor, podendo servir como modelo para outras regiões do Brasil, reforçando a importância da promoção contínua da integridade para o fortalecimento das instituições democráticas e a melhoria dos serviços públicos.

Palavras-chave: Integridade pública. Governança. Mato Grosso. Combate à corrupção. Programas de *compliance*.

Abstract: *This article addresses the implementation of the Public Integrity Program of the Government of the State of Mato Grosso, established by Law No. 10,691/2018, as an effort to promote transparency and efficiency in public administration. The main objective is to analyze the impact of the program on improving public governance, identifying the challenges and potential of this initiative. The methodology used included a bibliographic review and documentary analysis of laws and decrees related to the program. The results indicated that the implementation of the program can contribute not only to reducing cases of corruption but also to increasing transparency in government actions, although challenges such as resistance to cultural change and the need for adequate resources present themselves as obstacles. Thus, it was concluded that, despite the challenges detected, the Public Integrity Program shows promise and can serve as a model for other regions of Brazil, reinforcing the importance of the continuous promotion of integrity for the strengthening of democratic institutions and the improvement of public services.*

Keywords: *Public integrity. Governance. Mato Grosso. Fight against corruption. Compliance programs.*

INTRODUÇÃO

A promoção de uma cultura de integridade é essencial para fortalecer a confiança da sociedade no Estado e nas empresas privadas e, em decorrência disso, tem se tornado uma preocupação central das instituições públicas e particulares. Nesse contexto, programas de integridade surgem como ferramentas fundamentais para prevenir, detectar, proteger e remediar fraudes e atos de corrupção.

No Brasil, a legislação anticorrupção e os diversos decretos têm estabelecido a obrigatoriedade da implementação de programas de integridade, que visam garantir a conformidade com princípios éticos e a observância das leis e normas aplicáveis. No estado de Mato Grosso, a Lei n.º 10.691, de 5 de março de 2018, alterada pela Lei n.º 11.187, de 4 de setembro de 2020, instituiu o “Programa de Integridade Pública do Governo do Estado de Mato Grosso para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, fomentado e avaliado pela Controladoria Geral do Estado” (Mato Grosso, 2020), demons-

trando o compromisso com a promoção da integridade pública e a melhoria da gestão dos serviços públicos. No entanto, a implementação desse programa traz uma série de desafios e implicações que precisam ser compreendidos e analisados de forma abrangente.

Diante dessa perspectiva, este artigo tem por objetivo analisar a importância da implementação do Programa de Integridade Pública do Governo do Estado de Mato Grosso, as razões que justificam essa iniciativa e as implicações decorrentes de sua implementação. Para isso, foi utilizada uma abordagem qualitativa, incluindo uma revisão bibliográfica e da legislação pertinente. Assim, mediante a triangulação dos dados, foi possível alcançar uma melhor compreensão do impacto do programa de integridade.

A partir desse cenário, a hipótese que se propõe é de que a implementação do Programa de Integridade Pública do Governo do Estado de Mato Grosso representa um marco significativo na busca por uma administração pública mais transparente, ética e eficiente. Dessa forma, a relevância deste estudo reside na necessidade de compreender as implicações, os desafios e os benefícios decorrentes dessa iniciativa, especialmente em um contexto no qual a confiança da sociedade nas instituições públicas é crucial para a eficácia governamental.

Assim, diante do crescente reconhecimento da importância de programas de integridade na prevenção de fraudes e atos de corrupção, este estudo se propõe a analisar como a aplicação de tais programas pode melhorar os sistemas de controle interno e promover uma cultura organizacional baseada em elevados padrões de conduta ética. Nesse sentido, a Lei n.º 10.691/2018 (alterada pela Lei n.º 11.187/2020) destaca o comprometimento do Estado em fortalecer a integridade pública e aprimorar a gestão dos serviços públicos.

Além disso, compreender os motivos que levaram à adoção do Programa de Integridade Pública e os mecanismos necessários para sua efetiva implementação é fundamental para encontrar melhores meios de fortalecer as instituições públicas, aumentar a confiança da população e garantir uma administração pública que atenda às expectativas de transparência e eficiência.

1. GOVERNANÇA PÚBLICA

Governança refere-se ao processo de direção e controle realizado por governos, mercados ou redes sobre organizações, sistemas ou territórios. Bevir (2012) define governança como qualquer processo de coordenação social que vai além do controle hierárquico típico do governo do Estado. A governança envolve estruturas de mercado e redes que decidem e coordenam ações sociais sem a necessidade de controles hierárquicos (Williamson, 1985; Powell, 1990).

Assim sendo, a governança pública pode ser entendida como um conjunto de processos com os quais diversos atores sociais interagem para criar e estabelecer padrões de coordenação social, fundamentais para a formação das estruturas de cooperação social necessárias para enfrentar e resolver problemas públicos complexos pelos quais o Estado passa. Esses processos envolvem a participação ativa de diversos segmentos da sociedade e da economia, trabalhando juntos para alcançar objetivos comuns que beneficiem o coletivo (Torfing *et al.*, 2012; Ansell; Torfing, 2016).

Em essência, a governança pública se caracteriza pela dinâmica de interação contínua entre governos, instituições, organizações não governamentais e sociedade civil. Esse diálogo constante visa criar soluções compartilhadas para desafios que são multifacetados e que exigem a colaboração entre diferentes setores para serem efetivamente abordados (Ansell; Torfing, 2016). A governança pública, portanto, transcende a simples execução de políticas governamentais, incorporando um modelo de gestão que valoriza a inclusão, a participação cidadã e a transparência.

Os atores envolvidos na governança pública incluem não apenas entidades governamentais, mas também organizações do setor privado, organizações da sociedade civil e os próprios cidadãos (Rhodes, 1996). Por meio de mecanismos formais e informais de participação e colaboração, esses atores contribuem para a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Esse modelo de governança reconhece que a complexidade dos problemas públicos

contemporâneos não pode ser adequadamente enfrentada por um único ator ou setor isoladamente. Em vez disso, exige uma abordagem integrada, em que a responsabilidade e a ação são compartilhadas.

A governança pública também se baseia em princípios de transparência, responsabilidade e responsividade. Transparência implica a abertura dos processos decisórios ao escrutínio público, garantindo que as decisões e ações do governo sejam visíveis e compreensíveis para a população. A responsabilidade refere-se à obrigação dos atores de prestar contas de suas ações e decisões, assegurando que sejam feitas de maneira ética e em conformidade com os objetivos públicos. A responsividade envolve a capacidade dos sistemas de governança de responder de maneira eficiente e eficaz às necessidades e demandas da sociedade.

Os modos de governança podem ser classificados em hierarquias, mercados ou redes (Bevir, 2012). Hierarquias se baseiam na autoridade e no controle centralizado; os mercados operam por meio da competição e dos preços e as redes dependem da confiança entre os parceiros. Cada modo possui suas próprias dinâmicas e seus desafios, sendo frequentemente combinados para maximizar o desempenho e a conformidade dos sistemas governados.

Dessa forma, a governança pública promove um ambiente no qual a colaboração e a cooperação entre diferentes atores sociais são incentivadas e valorizadas, criando uma rede interconectada de esforços conjuntos para a resolução de problemas e a promoção do bem-estar coletivo. Ao reconhecer e integrar a diversidade de perspectivas e competências disponíveis na sociedade, a governança pública se torna mais resiliente e adaptável, capaz de enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais complexo e interdependente.

2. COMPLIANCE E INTEGRIDADE

A promoção da integridade e a implementação de mecanismos de compliance são componentes essenciais da governança pública eficaz. Os mecanismos de ética e compliance são complementares,

pois visam, por meio de incentivos distintos internos ou externos ao indivíduo, promover a integridade pública.

A integridade expressa a conformidade das agências públicas ou corporativas com princípios e normas que orientam sua gestão. A promoção de uma cultura de integridade é essencial para aumentar a confiança da sociedade no Estado e suas instituições (CGU, 2017). Os programas de integridade reúnem ações para prevenir, detectar, punir e remediar fraudes e corrupção, criando uma estrutura de incentivos que alinham o comportamento dos agentes públicos e corporativos ao interesse público.

No Brasil, os programas de integridade, conhecidos como sistemas de *compliance*, visam garantir o cumprimento das leis e promover uma cultura ética nas organizações (ISO, 2014). A legislação brasileira, como a Lei Anticorrupção, adota uma abordagem colaborativa, incentivando a prevenção e o combate à corrupção por meio da cooperação entre setores público e privado.

Os mecanismos de integridade são classificados em dois tipos principais: ética e *compliance*. A ética visa assegurar o comportamento virtuoso dos agentes, baseando-se na consciência individual e em princípios transmitidos por códigos de conduta e treinamentos. O *compliance*, por outro lado, foca no cumprimento das leis e normas, privilegiando o comportamento legalmente orientado dos agentes, com sanções aplicáveis em caso de não conformidade (Demmke; Moilanen, 2003).

Os códigos de ética enunciam os princípios fundamentais que devem orientar o comportamento dos agentes. Esses documentos, de natureza abstrata, não preveem sanções por descumprimento, pois a adesão é voluntária e os princípios não são impostos mediante sanção. No Brasil, a gestão governamental é orientada pelos princípios constitucionais explícitos no art. 37, caput, da Constituição Federal, complementados pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Brasil, 1992).

Salienta-se que os códigos de conduta, além de anunciar princípios e valores, descrevem o comportamento esperado dos agentes na

prática. Esse documento especifica os valores centrais, os padrões de conduta, as medidas de garantia da integridade e as ações que violam os padrões esperados. Em 2000, foi aprovado, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, o Código de Conduta da Alta Administração Federal para orientar e disciplinar a conduta dos servidores públicos federais da alta administração (Brasil, 2000). Assim, os códigos de regras e regulamentos compilam as normas que devem ser observadas compulsoriamente pelos agentes, sob pena de sanção disciplinar.

Diante disso, a promoção da integridade envolve a formação de um espírito de liderança pública baseado na confiança e orientado por princípios éticos que visam ao bem-estar da comunidade. A forma como os agentes públicos e corporativos utilizam o poder discricionário e os recursos confiados a eles impacta diretamente na percepção de integridade da comunidade. A capacidade de liderança desses agentes e seu exemplo influenciam não só a promoção de um ambiente de integridade, mas também o alcance efetivo dos resultados.

A promoção de uma cultura de integridade é fundamental para garantir a confiança nas instituições, além de ser indispensável para a cooperação e a resolução efetiva dos problemas públicos. Os códigos que estabelecem os padrões de comportamento desejado dos agentes públicos também são cruciais para orientar a conduta responsável e íntegra.

3. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE PÚBLICA DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO

A implementação do Programa de Integridade Pública do Governo do Estado de Mato Grosso representa um passo significativo na busca por transparência e eficiência na gestão pública. A Lei n.º 10.691/2018 (alterada pela Lei n.º 11.187/2020) estabelece diretrizes claras para a promoção da integridade, incluindo a criação de unidades responsáveis pela implementação do programa em cada órgão ou entidade pública. Essas unidades são encarregadas de

desenvolver e monitorar planos de integridade que contemplem medidas de prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

O estado de Mato Grosso ocupa a quinta posição em número de prisões por corrupção no Brasil, ficando atrás apenas de Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro, conforme informações da agência de dados *Fiquem Sabendo* (2022), especializada no acesso a informações públicas.

Apesar desse cenário desfavorável, Mato Grosso promulgou a Lei Estadual n.º 10.691/2018, posteriormente alterada pela Lei n.º 11.187/2020, que estabelece o Programa de Integridade Pública para todos os órgãos e entidades da administração pública, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, sob supervisão e avaliação da Controladoria-Geral do Estado.

A participação no Programa de Integridade é voluntária e ocorre mediante a adesão da autoridade máxima do ente público, que se compromete a implementar o programa por meio da assinatura de um termo de compromisso específico. A clareza dessa legislação facilita a adesão voluntária pelos órgãos da administração pública estadual.

Conforme delineado em 2021, no Plano de Ações de Integridade Pública 2021–2023, pela Controladoria-Geral do Estado, a adesão, ainda que voluntária, deve ser coordenada por essa instituição, levando em consideração a estrutura e os riscos inerentes a cada órgão, observando-se os pilares de responsabilidade dos órgãos centrais, com ações pautadas nos princípios da economicidade e eficiência.

Assim, embora a implantação do Programa de Integridade esteja em seus estágios iniciais, a Controladoria-Geral do Estado vem desenvolvendo, desde 2021, um planejamento de implantação gradual, que se estendeu até 2023, incluindo as seguintes ações:

1. Estruturar o sistema de integridade do Poder Executivo.
2. Promover recrutamento e treinamento.
3. Analisar a maturidade dos pilares da integridade.
4. Implantar o Plano de Integridade na Controladoria-Geral do Estado.

5. Emitir diretrizes relativas à integridade.
6. Coordenar a implantação dos programas de integridade dos órgãos e entidades.
7. Monitorar os planos de integridade (CGE/MT, 2021).

Ademais, diante do fato de que a implantação de Programas de Integridade na administração pública é uma novidade, a Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso está traçando diretrizes e planejando custos para a contratação de pessoal especializado no intuito de atuar na implantação do programa, na capacitação e no treinamento dos servidores, visando atingir essas metas em curto prazo (CGE/MT, 2023).

Isso porque um planejamento estratégico de curto e médio prazo é essencial para estabelecer, mesmo que de forma embrionária, uma cultura de integridade na administração pública direta. Para isso, é necessário que o fomento e o planejamento ocorram de forma escalonada, partindo dos estados, que devem direcionar e incentivar os municípios.

A análise preliminar dos dados indica que a implementação do programa poderá contribuir para a redução dos casos de corrupção e aumentar a transparência nas ações governamentais. Os indicadores de desempenho, como o número de denúncias tratadas e a quantidade de processos administrativos instaurados, servirão como dados de tendência para inserção de melhorias da gestão pública. No entanto, ainda existem desafios a serem enfrentados, como a necessidade de fortalecer a cultura de integridade entre os servidores públicos e assegurar o cumprimento contínuo das leis e normas aplicáveis.

De se ressaltar que os desafios na implementação do Programa de Integridade Pública incluem a resistência à mudança cultural entre os servidores públicos e a necessidade de recursos adequados para a efetiva implementação das medidas propostas. Além disso, é crucial garantir a continuidade do programa, independentemente das mudanças na administração pública.

Por outro lado, as potencialidades do programa são evidentes,

uma vez que a promoção de uma cultura de integridade não apenas melhora a gestão pública, mas também aumenta a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Ainda, os programas de integridade bem-sucedidos podem servir como modelos para outras regiões do Brasil, contribuindo para uma governança pública mais transparente e eficiente.

Cabe ainda destacar que a promoção da integridade pública tem um impacto direto na qualidade dos serviços prestados à sociedade, pois um ambiente de transparência e ética na administração pública contribui para a eficiência dos serviços ofertados, melhorando a satisfação dos cidadãos. Além disso, a redução dos casos de corrupção resultará em uma melhor alocação dos recursos públicos, beneficiando diretamente a população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de programas de integridade é essencial para a melhoria da administração pública e prevenção à corrupção. No estado de Mato Grosso, a implementação do Programa de Integridade Pública, estabelecido pela Lei n.º 10.691/2018 e alterada pela Lei n.º 11.187/2020, representa um marco significativo na busca por uma gestão pública mais transparente e eficiente.

Apesar dos desafios que tal prática pode causar, como a resistência à mudança cultural entre os servidores públicos e a necessidade de recursos adequados, o programa demonstra potencial para transformar a administração pública estadual. A clara definição de diretrizes, a criação de unidades responsáveis pela implementação e o monitoramento contínuo das ações são aspectos positivos que podem garantir a sustentabilidade do programa em longo prazo.

A promoção de uma cultura de integridade não apenas melhora a gestão pública, mas também aumenta a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Os programas de integridade bem-sucedidos podem servir como modelos para outras regiões do

Brasil, contribuindo para uma governança pública mais transparente e eficiente e, por conseguinte, para uma administração pública mais ética, reduzindo a incidência de fraudes e atos de corrupção. Assim, a promoção da integridade deve ser um compromisso contínuo, visando sempre ao benefício da sociedade e ao fortalecimento das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

- BEVIR, M. **Governance**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BRASIL. **Código de Conduta da Alta Administração Federal**. Decreto n.º 4.081, de 11 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4081.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.
- BRASIL. **Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Decreto n.º 1.171, de 22 de junho de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.
- CGE/MT. Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso. **Plano de Ações de Integridade Pública 2021-2023**. Mato Grosso, 2021.
- CGU. Controladoria-Geral da União. **Guia de integridade pública**. Brasília, DF: CGU, 2017.
- CGU. Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade**. Brasília, DF: CGU, 2015.
- DEMMEKE, C.; MOILANEN, T. The pursuit of public service ethics – Promises, developments and prospects. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **The SAGE handbook of public administration**. London: SAGE, 2003.
- FIQUEM SABENDO. Dados sobre prisões por corrupção no Brasil. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br>. Acesso em: 23 jun. 2023.
- ISO. International Organization for Standardization. **ISO 19600:2014 – Compliance management systems – Guidelines**. Genève: ISO, 2014.
- MATO GROSSO. **Lei n.º 10.691, de 5 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leisconsolidada/10488.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.
- MATO GROSSO. **Lei n.º 11.187, de 4 de setembro de 2020**. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leisconsolidada/11187.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.
- RHODES, R. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.
- TORFING, J. *et al.* **Interactive governance**: advancing the paradigm. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.