



# **FOMENTO AO ENGAJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR A SISTEMAS DE INTEGRIDADE: DISTINÇÕES E ANALOGIAS ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO**

**MARCELO RICEPUTI ALCÂNTARA  
RODRIGO ALBERTO AZEVEDO COUTO  
SANDRA HELENA BARBOSA DE ANDRADE**

# FOMENTO AO ENGAJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR A SISTEMAS DE INTEGRIDADE: DISTINÇÕES E ANALOGIAS ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

MARCELO RICEPUTI ALCÂNTARA

OFICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

RODRIGO ALBERTO AZEVEDO COUTO<sup>1</sup>

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

SANDRA HELENA BARBOSA DE ANDRADE

ANALISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi elaborado em um contexto de pós-edição da Resolução nº 305 do Conselho Nacional do Ministério Público, promulgada em 11 de fevereiro de 2025. Em seus arts. 2º e 3º, estabelece a Resolução um *dever de fomento à implantação de Programas de Integridade na Administração Pública*, atribuído ao Ministério Público e pautado de acordo com os parâmetros da boa técnica, pelos quais se devem guiar programas desta natureza. O art. 4º da Resolução vai além: ao Ministério Público incumbe não apenas fomentar a instauração – ou certificar-se da existência –, mas também aferir o *adequado funcionamento* destes programas de integridade.

Repete-se, aqui, a fórmula da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que ao se referir aos sistemas de integridade – em seu art. 7º, VIII –, condiciona-os expressamente a um padrão de *aplicação efetiva*. O Decreto nº 11.129/2022, em seu art. 57, densifica este ditame da Lei Anticorrupção, concedendo-nos os *parâmetros de avaliação da existência e aplicação de fato de um sistema de integridade*.

Nosso sistema normativo, portanto, repete categoricamente o que se consolidou como

uma etiqueta básica do *compliance* e da integridade: *sistemas de compliance e integridade meramente formais são equivalentes à inexistência*. Não basta que se criem as estruturas que formalmente os compõem. É necessário que essas estruturas funcionem de fato.

O funcionamento de fato destas estruturas passa pela efetivação de todos os pilares de um sistema de integridade – cuja boa síntese, aliás, se pode encontrar no aludido art. 57 da Decreto nº 11.129/2022. Há, no entanto, um pilar transversal e condicionante não apenas à instalação de um sistema de integridade, mas também à sua necessária evolução para a eficácia de fato: o *comprometimento da alta administração*.

Este comprometimento é um parâmetro de acordo com o Decreto nº 11.129/2022, que em seu art. 57, inciso I – destaque-se, primeiro dos parâmetros elencados –, dispõe: “comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados” (Brasil, 2022).

Também na Resolução CNMP nº 305/2025, este é o primeiro parâmetro elencado, constante do art. 3º, inciso I: “Comprometimento

<sup>1</sup> Coordenador de Integridade no Ministério Público de Minas Gerais.

de todos os agentes públicos, especialmente da alta administração, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa” (Conselho Nacional do Ministério Público, 2025).

O texto produzido parte, então, da premissa conceitual de que *a forma como se apresenta um sistema de integridade à alta gestão de uma entidade – pública ou privada – é determinante não apenas sobre a instalação propriamente do sistema de compliance ou integridade, mas também sobre o prospecto de aquisição de eficácia de fato por este sistema.*

O momento em que se apresenta o sistema de integridade à alta administração é questão de significativa importância, podendo mesmo delimitá-lo uma considerável irreversibilidade. Entendê-lo estritamente como uma obrigação ou uma imposição externa induz à administração superior o raciocínio de implementá-lo sob a lógica do *mínimo necessário* e, portanto, conduz à implementação defeituosa ou à existência meramente formal de suas estruturas.

Por outro lado, compreendê-lo não apenas como uma imposição, mas também como uma ferramenta de gestão que detém aptidões para aliar-se a interesses imediatos daquela gestão é uma forma de induzir à *percepção do sistema de compliance ou integridade como um valor.*

Trabalha-se, portanto, com a premissa de que *o fomento ao engajamento da administração superior de uma entidade aos sistemas de compliance ou integridade depende da identificação de percepções e interesses imediatos de tal administração e da associação entre estes interesses ou objetivos e as vantagens em potencial que os pilares do sistema têm a oferecer em suas respectivas consecuições.*

Para exercer este *fomento ao engajamento da alta administração*, naturalmente, os membros do Ministério Público buscarão o que a doutrina e a boa técnica têm a oferecer para auxiliá-los. O desafio, neste sentido, resi-

de no fato de que muito do que há disponível como referência foi desenvolvido voltado às entidades privadas. Cumpre saber, então, se estas orientações são apropriadas para as entidades públicas.

Trabalha-se aqui, pois, com a hipótese de que, *embora haja distinções fundamentais entre as gestões de entidades públicas e privadas, há formas de encontrar analogias e raciocínios comuns que, com a devida cautela, podem ser transplantados do setor privado para o setor público.*

Como primeiro objetivo específico, tem-se a necessidade de compreender os *sistemas de compliance e integridade como custos*, o que será desenvolvido na seção 2, sustentando-se em um arcabouço simplificado da *teoria do valor-trabalho*, desenvolvida por David Ricardo (2004).

Como segundo objetivo específico, é necessário que se compreendam as *distinções entre as gestões de entidades privadas e entidades públicas*, buscando-se, de outro lado, identificar *analogias e pontos potenciais de encontro entre elas*, a que se voltará a seção 3, sustentado majoritariamente na clássica obra *The Practice of Management*, de Peter F. Drucker ([1954]). É nesta terceira seção que se testará, primordialmente, a hipótese levantada, buscando-se elucidar que *há formas de aproveitar os raciocínios desenvolvidos em âmbito do setor privado para o fomento ao engajamento da alta administração em entidades públicas, desde que se faça com devida cautela.*

Por fim, como terceiro objetivo específico, desenvolver-se-á a noção de que *sistemas de compliance e integridade não são apenas custos, mas também benefícios ou ferramentas de gestão*. Para tanto, utilizar-se-á, como base, a Lei nº 12.847/2013 (Lei Anticorrupção), o Decreto nº 11.129/2022 – que densifica a Lei Anticorrupção, estabelecendo critérios de avaliação da existência e real efetividade de um sistema de *compliance* ou integridade – e a própria Resolução CNMP nº 3052/2025.

## 2. SISTEMAS DE INTEGRIDADE REPRESENTAM UM CUSTO

Ao se afirmar que os sistemas de integridade são, *também*, um custo, pretende-se enquadrá-los não apenas como *custo em sua aceção tradicional* – dispêndio de um recurso voltado à obtenção de dado fim –, mas também demonstrar que *a lógica de seu mecanismo de funcionamento atravessa uma perspectiva contemporânea sobre custos e formação dos preços*, seja em se considerando organismos públicos, seja em se tratando de empresas privadas.

Para auxiliar nesta incursão, elucidando as relações entre *compliance* e custo em ambos os sentidos apontados, é suficiente que recorramos ao tradicional arcabouço teórico desenvolvido por David Ricardo (2004) na obra *Os Princípios de Política Econômica e Tributação* (2004)<sup>2</sup>, na qual desenvolveu o autor as linhas da difundida *teoria do valor-trabalho*.

Conforme sustentou o então parlamentar inglês Ricardo – no âmbito do período denominado por Economia Clássica –, o *produto* é o resultado do processamento da matéria-pri-

ma pelos fatores *trabalho, maquinário e capital*. Este produto possuirá um *valor de uso* – que expressa a *utilidade* de dado objeto em um determinado contexto – e um *valor de troca* – expressivo da *capacidade de aquisição de outros bens por dado objeto* (2004, p. 1-5)<sup>3</sup>.

É o *valor de troca* o mais relevante para análises relacionadas ao mercado, o qual será determinado, em âmbito doméstico<sup>4</sup>, fundamentalmente<sup>5</sup>, pelo *valor de custo* deste produto<sup>6</sup>. Este valor de custo, por sua vez, é o resultante de um somatório entre o denominado *capital fixo* – isto é, aquele capital de *consumo lento* – e o *capital circulante* – por sua vez, aquele de *rápido perecimento* (2004, p. 5-19).

Para a presente análise, é determinante que se percebam as aberturas conceituais das categorias “*capital fixo*” e “*capital circulante*”, às quais podem aderir desde elementares de análise tradicionais – como o *salário*, no caso do capital circulante, e um edifício próprio para a execução de atividades econômicas, no caso do capital fixo – até, como se verá, elementos modernos e contemporâneos fundamentais à compreensão do *compliance* sob a ótica proposta.

2 Obra publicada originalmente em 1817.

3 Esta dupla semântica de valor tomará Ricardo emprestada de Adam Smith – assim expressamente declarado pelo autor. Dispõe Ricardo (2004, p. 5, tradução livre): “As coisas”, prossegue ele [Adam Smith], “que possuem os maiores valores de uso, frequentemente possuem pouco ou nenhum valor de troca; e, ao contrário, aquelas que possuem maiores valores de troca recorrentemente possuem nenhum valor de uso”. Água e oxigênio são extremamente úteis; são, em verdade, indispensáveis para a existência, e ainda, em circunstâncias ordinárias, nada se pode obter em troca por eles. Ouro, por outro lado, embora de pouca utilidade quando comparado ao oxigênio ou à água, pode ser trocado por uma grande quantidade de outros bens”.

4 Relevante tal observação, visto que, em Ricardo, *diversa é a forma de se mensurar o valor de uma commodity produzida em âmbito doméstico e em âmbito estrangeiro*. No caso da *commodity* estrangeira, seu valor é determinado pela *quantidade de produção nacional* – e de emprego de trabalho nela implícito – que se dá em troca dela (2004, p. 77). Conforme preceitua o autor, portanto, “a regra que regula o valor relativo de *commodities* em um país não regula o valor relativo de *commodities* trocadas entre dois ou mais países” (2004, p. 81, tradução livre).

5 As fontes fundamentais do valor de troca das *commodities*, coloca Ricardo, são a *quantidade de trabalho necessária para sua obtenção* e a *escassez*. Para que se compreenda isso, é necessário que se analise a fórmula no contexto de sua produção – isto é, no Reino Unido do século XIX. Para Ricardo, em condições ordinárias de oferta e demanda, as *commodities* – à época, aquelas pertinentes aos primórdios da industrialização – seriam produzidas pelas terras mais eficientes para suas obtenções, de forma que seu valor natural de troca refletiria seu valor de custo (2004, p. 1-15). Em âmbito do valor de custo, destaca Ricardo a *quantidade de trabalho necessária*, uma vez que o trabalho se refletiria não apenas de forma direta – isto é, pelo trabalho empregado naquela linha produtiva em questão –, mas também de forma indireta, no trabalho empregado sobre o maquinário utilizado nesta linha produtiva para obtenção daquele produto; “não apenas o trabalho aplicado imediatamente às *commodities* afeta seus valores, mas também o trabalho agregado aos implementos, às ferramentas e aos edifícios empregados por este trabalho aplicado” (2004, p. 13; tradução livre dos autores). A escassez, por outro lado, poderia elevar a demanda de forma a obrigar que se recorresse a terras menos produtivas para a obtenção de dado bem, como forma de complementar a oferta de modo a fazê-la corresponder à demanda. Neste caso, o valor de troca seria aquele referente às terras menos produtivas – que, naturalmente, demandariam um investimento maior em termos de valor de custo para obtenção de um mesmo produto em relação àquelas de maior eficiência. A diferença entre o valor de troca da mercadoria, no caso, e o valor de custo das terras mais produtivas seria convertida em aluguel em favor do proprietário destas terras – que seria remunerado em razão do aspecto qualitativo superior destas terras (2004, p. 35-37). *Simplificou-se, aqui, o arcabouço, uma vez que a análise do valor de custo – ciente de que seu reflexo é fundamental e permanente sobre o valor de troca de dado bem – é suficiente para compreensão do objeto de exposição*.

6 Interessante que se destaque, aqui, a *bipótese de distinção entre o preço natural de dada commodity* – resultante do capital fixo e capital circulante nela investido – e o *preço efetivamente aplicado em mercado*, diferença que representaria uma *resposta temporária às variações relativas de demanda de dada commodity*. Temporário, uma vez que estas distorções seriam regularizadas através da competição (Ricardo, 2004, p. 50, tradução livre): “é, então, o desejo – presente em todo capitalista – de direcionar seus fundos de atividades menos produtivas para atividades mais produtivas que impede que o preço de mercado de *commodities* continue muito abaixo ou muito acima de seu preço natural. É a competição que ajusta o valor de troca de *commodities* de forma que – após o pagamento dos salários ao trabalho necessário para sua produção, bem como dos demais gastos necessários para se colocar o capital empregado em seu estado original de eficiência – o valor remanescente ou *overplus* em cada troca será proporcional ao valor de capital empregado”. Em outras palavras: o deslocamento da curva de demanda por dada *commodity* – de forma a alterar o equilíbrio oferta-demanda e o correspondente preço de equilíbrio, representando uma quantidade maior de oferta do bem ao mercado sob o novo equilíbrio – não será instantaneamente acompanhado pela produção. Ter-se-á um interregno em que o preço de mercado de dada *commodity* estará acima do preço de equilíbrio, circunstância na qual aquele que seria o comprador marginal sob a égide do preço natural – aquele dos compradores dispostos a pagar o valor mais próximo do preço de equilíbrio do bem, e nada além – não será contemplado pelo mercado. Tal situação estimulará o aporte de capital para que se forneça a quantidade de bens sobressalente – contemplada pela demanda sob o novo equilíbrio oferta-demanda, mas não ainda oferecida em razões de alterações recentes do nicho de mercado. A competição, enfim, estabilizará a situação, levando o preço de mercado ao encontro do preço natural.

Desta forma, *sistemas de integridade, públicos ou privados, são um custo em sua aceitação tradicional*: para construção e operação de sistemas de integridade, é necessário que se mobilizem recursos humanos – seja através de novas contratações para uma instância independente, seja mesmo por meio do direcionamento integral ou parcial de tempo de trabalho de recursos humanos já disponíveis ao organismo – para a execução das rotinas deste sistema. *Custa, então, uma remuneração ou salário em sentido amplo, que é tradicionalmente capital circulante.*

Se a estrutura normativa do sistema de integridade não for construída por estes recursos humanos – uma vez que, nestes casos, estes custos serão computados sob a mesma lógica do parágrafo anterior –, pode-se cogitar da necessidade de contratação de serviços externos para esta construção. Poder-se-ia, então, trabalhar com a lógica de que se adquirirá uma estrutura normativa a ser introjetada pela estrutura institucional do organismo e utilizada no longo prazo – portanto, capital fixo. De outro lado, poder-se-ia cogitar de uma terceirização dos recursos humanos a serem empregados na construção desta estrutura, mediante contraprestação financeira transitória e precária – sob tal perspectiva, capital circulante.

Há, ainda, um componente estrutural básico: os recursos humanos que executam as tarefas do sistema de integridade precisarão de uma infraestrutura – computadores, acesso à *internet*, possivelmente uma sala ou espaço reservado em um edifício –, o que poderia ser computado como capital fixo ou circulante, a depender da solução adotada<sup>7</sup>.

Algumas das ferramentas demandadas para a operação de um sistema de integridade, se não desenvolvidas internamente pelos próprios recursos humanos mobilizados – caso em que se seguiria a lógica já anteriormente exposta –, podem demandar contrata-

ções externas. Exemplo bastante tradicional é o de *softwares* com código adequado para comportar a operação de *canais de denúncia* conforme as boas práticas do *compliance*. Também essas contratações serão custos – que poderão se encaixar nas categorias de capital fixo ou capital circulante, a depender da forma como forem contratadas<sup>8</sup>.

De outro lado, como introduzido, para compreensão da lógica mecânica do *compliance*, é necessário que a análise contemple, também, uma ótica contemporânea sobre custos e formação dos preços.

Suponhamos que uma firma de origem dos Estados Unidos pretenda explorar uma determinada atividade econômica em um país *x*, realizando amplo investimento estrutural neste país com tal finalidade. Iniciadas suas operações, tal firma se depara com uma situação na qual não lhe é possível executar as atividades econômicas pretendidas sem o pagamento mensal de uma “propina” a um grupo de funcionários públicos responsáveis por fiscalizá-la.

Em optando essa empresa, infelizmente, por arcar com esses custos ilícitos, *estas propinas serão elementos computados no capital circulante para produção do bem final daquela atividade econômica*. Perceba-se, pois: *em função da corrupção praticada no país x, o valor de um bem oferecido ao mercado por uma empresa dos Estados Unidos será mais elevado do que o valor natural a que se anteriormente aludiu*. Em outras palavras: *a corrupção do país x afetou, neste caso hipotético, a competitividade de uma empresa dos Estados Unidos*.

Esta é uma forma de se compreender a lógica do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), normativa dos Estados Unidos promulgada em 1977 e que se destina a *combater a prática de atos corrupção em países estrangeiros*, de forma a se *preservar a competitividade*

<sup>7</sup> Em se decidindo, por exemplo, pelo aluguel de uma sala para recebimento destas pessoas, estar-se-ia diante de um capital circulante; por outro lado, em se adquirindo um imóvel para guarnece-las no desempenho de sua atividade, estar-se-ia diante de capital fixo. Um dispêndio mensal de contratação de serviços de *internet*, de outro lado, estaria adequado à categoria de capital circulante.

<sup>8</sup> A lógica, aqui, é semelhante à da aquisição da estrutura normativa do sistema de integridade: em se cogitando da contratação de um *software*, mediante contraprestação financeira mensal para disponibilização de seu uso, ter-se-á capital circulante. Por outro lado, em se supondo a contratação do desenvolvimento de um *software* específico para a empresa, a ser por ela incorporado e utilizado no longo prazo, pode-se enquadrá-lo como capital fixo.



*global das firmas dos Estados Unidos cujas operações transcendam os limites territoriais da soberania deste Estado.*

Ainda no contemporâneo, pode-se trabalhar o exemplo das *transições energéticas*, compreendidas como a “busca por uma *transição de mix energético para uma composição baseada em meios de conversão de energia que tenham por sustentação fontes naturais renováveis e de ampla disposição, contando com procedimentos que gerem menos externalidades ambientais que prejudiquem os próprios insumos pertinentes aos meios*” (Alcântara, 2021, p. 14-15).

Ao se cogitar de uma *alteração fundamental da forma de produção de um determinado bem*, passando-se de um processo produtivo já bem consolidado sobre fontes energéticas poluidoras – com os recursos estruturais em estágios tecnológicos avançados, amplamente disponíveis no mercado, bem como plena a disponibilidade dos recursos humanos tecnicamente capazes de operá-los – para processo produtivo sustentado em fontes energéticas introduzidas em razão de uma demanda externa – isto é, não de uma inovação que permita a obtenção de processos de produção mais eficientes, mas de uma limitação ambiental, que inviabiliza que se dê continuidade às técnicas de produção dominantes do estado da arte –, uma empresa naturalmente precisará fazer novos investimentos de capital fixo<sup>9</sup> e circulante<sup>10</sup>.

Tudo isso, destaque-se, para o prospecto de obtenção de um valor de custo superior para a entrega do mesmo produto em relação

à metodologia produtiva anterior – observado que a alteração, como se viu, não se deu por um processo de inovação pautado na maior eficácia produtiva, mas, sim, em uma limitação de teor externo à prática produtiva.

Este é um panorama que, deixado por si, inviabilizaria a obtenção de transições energéticas em nível global, porquanto se cria um *incentivo perverso*: aderir à transição energética significaria perder competitividade em detrimento daquelas estruturas de produção que optem por permanecer sob a lógica produtiva anterior.

Aqui, o mecanismo de funcionamento do *compliance* enquanto *política econômica* é diverso: devem-se criar *incentivos que não estão nos mecanismos naturais de formação do preço para que haja vantagem para as firmas na adoção das novas estruturas de produção*.

Um exemplo de política neste sentido seria a criação de *tributos voltados às firmas poluidoras*, de forma que a geração de poluição se convertesse em um custo para aquela atividade – custo que, se recorrente, configurar-se-á como despesa amoldável à categoria de capital circulante, refletindo sobre o valor de custo do bem produzido sob aquela lógica estrutural<sup>11</sup>.

Outro exemplo seria a vedação normativa à produção de dado bem a partir de fontes energéticas discriminadas – tornando-se ilegal a obtenção daquele valor de custo reduzido em função da vedação dos *inputs* necessários para a sua obtenção, de forma que aos agentes de mercado restaria explorá-lo sob

9 A título de exemplo, todo o maquinário adequado para funcionamento abastecido a partir daquela fonte energética, de forma a adaptar a estrutura produtiva da firma suposta.

10 Ainda exemplificativamente, tem-se a demanda por recursos humanos que sejam tecnicamente capacitados para operar esta nova estrutura produtiva, de dinâmica tecnológica diversa da anteriormente empregada, seja através de novas contratações, seja através de capacitação dos recursos humanos já disponíveis.

11 Conforme leciona Gregory Mankiw, em linhas mais didáticas, há *duas formas básicas de reação do governo às externalidades negativas*: as políticas de comando e controle – baseadas na regulamentação sobre o comportamento de mercado – e as *políticas baseadas no mercado*, como os subsídios e os denominados *impostos corretivos* ou *impostos de Pigou*, voltados “a induzir decisores privados a considerar os custos sociais que surgem a partir de uma externalidade negativa” (2022, p. 160-161). A *poluição*, em exemplo, é uma potencial *externalidade negativa*: se um sistema produtivo gera poluição, esta poluição não será computada como um custo na formação do preço daquele bem produzido. Configurar-se-á, portanto, como um *custo social*, a ser suportado pela população em que for gerada, e não pelo agente econômico produtor. Um tributo voltado apenas aos agentes econômicos poluidores é uma forma de se *internalizar* aquele custo, trazendo-o para o mecanismo de formação de preços daquele bem. Exemplo complexo é o dos denominados *tributos ecológicos alemães* (*Ökosteuern*). O *tributo energético* (*Energiesteuer*), por exemplo, incide sobre o consumo de matéria-prima não renovável como combustível para geração de energia. O *Energiesteuer* se soma ao *Stromsteuer* (tributo sobre a energia elétrica) como “*impostos indiretos sobre o consumo comercial e particular de energia*, com o intuito de provocar a *internalização indireta dos custos ambientais no preço da energia*” (Alcântara 2021, p. 96).

lógica diversa, não o fazer ou fazê-lo sob as consequências da ilicitude<sup>12</sup>.

A mesma razão, com as especificidades exigidas, se vê posta quando se tem por escopo os sistemas públicos de integridade. Não há dúvida de que um programa de *compliance* implementado em determinado organismo público traduzir-se-á em custos, de capital fixo ou circulante, mas, para além de também inafastáveis benefícios econômicos, aqui se tem mais ainda a oferecer: as benesses vislumbráveis atingem de igual modo aspectos tão ou ainda mais relevantes quando se trata da prestação de serviços públicos, tais como os princípios constitucionais relativos à atividade administrativa.

Percebe-se, então: fomentar a instalação de um sistema de integridade em uma entidade significa incentivar a adoção de um custo, que deve ser compensado por algum benefício. Além disso: elaborar e compreender o *design* institucional de políticas legislativas e concretas de *compliance* tem por pressuposto a compreensão do mecanismo de formação dos preços, seja em se tratando de empresas privadas, seja sob a óptica da administração de recursos públicos.

### 3. DISTINÇÃO DE FUNÇÕES E INTERESSE ENTRE OS ADMINISTRADORES PÚBLICO E PRIVADO

Fato é que, entretanto, há uma diferença *fundamental* entre administrar uma entidade pública e um organismo privado: este é admi-

nistrado sob a pauta da autonomia da vontade; enquanto aquela, guiada pelo princípio da legalidade. Esta distinção é categoricamente destacada por Di Pietro: nas relações entre particulares, sob a lógica da autonomia da vontade, não é possível declinar *a priori* as vontades dos indivíduos, de forma legalmente taxativa, enquanto no Direito Administrativo, pelo princípio da legalidade, é *necessário* que se vincule a vontade da Administração Pública àquela que decorre da lei (Di Pietro, 2021, p. 82).

Pelo princípio da legalidade, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p. 65),

[...] a atividade administrativa deve não apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas inclusive, só pode ser exercida nos termos de autorização contida no sistema legal. A legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela, como condição de sua ação.

A autonomia da vontade, por sua vez, é traço do ordenamento jurídico clássico-privatístico, em sua acepção *plena absoluta*, sustentada nos pilares da garantia da propriedade e da liberdade contratual. Na passagem do moderno ao contemporâneo, sob a inflexão do princípio da ordem pública, observa-se maior delimitação dos escopos a serem perseguidos pela autonomia da vontade, bem como dos meios a serem eleitos para persecução destes fins (Pereira, 2011, p. 10-14)<sup>13</sup>.

Mantém-se, no entanto, em detrimento ao princípio da legalidade, a noção de que o

12 Exemplo interessante é o da *Regulation (EU) n° 2023/1115*, conhecido como *EU Regulation on Deforestation-free Products*. Através desta regulação, selecionam-se sete *commodities* – óleo de palma, soja, madeira, cacau, café, gado e borracha – sobre as quais se estabelecerão rígidos deveres de devida diligência. Não obedecendo a estrutura produtiva destas *commodities* a determinados valores estabelecidos pela normativa – voltados, notoriamente, à proteção do meio ambiente e dos direitos humanos –, tais produtos não poderão circular comercialmente no mercado da União Europeia. A noção basilar está sintetizada pelo parágrafo 42 da exposição de motivos do diploma normativo: “quando da análise do risco de não *compliance* de *commodities* e produtos relevantes que se pretenda colocar no mercado ou exportar, violações de direitos humanos associadas com o desmatamento ou a degradação florestal, incluindo os direitos de povos indígenas, comunidades locais e posses derivadas de direitos costumeiros deverão ser considerados” (União Europeia, 2023, tradução livre dos autores).

13 É indispensável que se destaque, neste ponto, que há controvérsia notória a respeito do quanto esta autonomia da vontade, de fato, foi e pode ser limitada. A intenção do parágrafo é, então, de alertar o leitor sobre o debate contemporâneo a seu respeito. Para uma leitura especializada sobre o tema, recomenda-se a obra *A Ordem Jurídica do Capitalismo*, de Vital Moreira. Acerca da questão, leciona Caio Mário da Silva Pereira: “No curso da história da civilização humana houve relação próxima entre autonomia privada e as noções de sujeito de direito (e não de pessoa humana) e propriedade (e não de situações proprietárias), ensejando a construção do conceito moderno de negócio jurídico, como efeito jurídico da vontade livre, de maneira a romper com os valores econômicos da fase do feudalismo e permitir a passagem para o capitalismo. Desse modo, foi possível a construção da noção de autonomia privada, a saber, o ‘*poder reconhecido pela ordem jurídica ao homem, prévia e necessariamente qualificado como sujeito jurídico, de judicializar a sua actividade (designadamente, a sua actividade económica), realizando livremente negócios jurídicos e determinando os respectivos efeitos*’. O período áureo do voluntarismo clássico permitiu atribuir à vontade do indivíduo o papel de fonte exclusiva da criação do Direito, olvidando que as normas jurídicas e as soluções por elas apresentadas devem ser essencialmente determinadas pelo fim prático e social das instituições. Na contemporaneidade, contudo, revela-se mudança de perspectiva a partir do momento em que se questionou a concepção da vida econômica como mera resultante automática das atividades dos sujeitos jurídicos (e econômicos), já que a liberdade negocial, por si só, se mostrou insuficiente para a satisfação das pessoas em geral e ensejadora de violação ao princípio da igualdade material. De acordo com as lições de Ana Prata, foi necessária a reconstrução do conceito de autonomia privada associada ao reconhecimento da funcionalização do negócio jurídico com a reformulação da noção de liberdade jurídica indissolivelmente vinculada à realidade social e informada pelo princípio de igualdade substancial. Cogita-se, assim, do caráter instrumental da liberdade – aí considerada a econômica e, portanto, negocial – no que tange à realização da dignidade da pessoa humana na perspectiva da solidariedade social” (2011, p. 13-14. Referência a: Prata, Ana. *A tutela constitucional da autonomia privada*. Coimbra: Almedina, 1982, p. 7-11).

*exercício da autonomia da vontade envolve a eleição individual – ou de uma associação de pessoas – de finalidades, enquanto, pelo princípio da legalidade, esta finalidade está eleita. De outro lado, é indispensável que se mantenha em mente a abertura conceitual de “interesse público”.*

Dentre os requisitos de validade da *anatomia do ato administrativo* tem-se, em primeiro plano, a análise de seus efeitos jurídicos *imediatos* – no âmbito de seus *elementos essenciais* –, que devem ser lícitos, possíveis, certos (determináveis) e morais. Em segundo plano, em âmbito de *efeitos jurídicos mediatos* – passando-se ao âmbito de seus *requisitos de validade* –, tem-se que o ato administrativo, em seu sentido amplo, deve voltar-se ao *interesse público* e, de outro lado, em sentido restrito, deve *obedecer à finalidade legal, ao resultado específico atribuído, explícita ou implicitamente pela lei, a este ato quando em leitura abstrata* (Di Pietro, 2021, p. 214-2020).

Não se pode perder de vista, portanto, que há uma *pluralidade de opções*, de atos administrativos de diversos moldes jurídicos e conteúdos, *de que pode dispor o gestor público para perseguir o interesse público*, que é categoria aberta. Há, indubitavelmente, maiores restrições nas eleições de finalidades imediatas e de meios para que se a obtenha. Mas *não há*, de outro lado, *supressão da eleição de meios e fins pelo gestor público*.

De tais linhas se pode concluir que, *não obstante haja notórias diferenças entre a administração de entidades públicas e privadas*, entre elas *pode também haver semelhanças*.

Para uma análise menos abstrata destas distinções e semelhanças, recorramos ao tradicional *framework* de Peter Drucker na obra *The Practice of Management* ([1954]).

Na obra, Drucker desenvolverá sua tradicional noção de *tridimensionalidade do empreendimento*. Em uma primeira dimensão,

o empreendimento é um *negócio*, “uma instituição que existe para produzir resultados econômicos fora de si, no mercado e para consumidores” ([1954], p. viii-ix, tradução livre dos autores)<sup>14</sup>. Em uma segunda dimensão, o empreendimento é uma *organização humana e social*, “que emprega pessoas, deve desenvolvê-las, pagá-las, organizá-las para a produtividade, e, portanto, requer governança, valores e a criação de relacionamentos de poder e responsabilidade” ([1954], p. ix). Em uma terceira dimensão, o empreendimento é, enfim, uma *instituição social*, “integrada na sociedade e na comunidade e, portanto, afetada pelo interesse público” ([1954]/, p. ix).

Na gestão privada, *a performance econômica está sempre em primeiro lugar*; “a administração sempre deve, em toda decisão e ação, colocar a performance econômica em primeiro lugar” (Drucker, [1954], p. 7)<sup>15</sup>. Ao se referir a “econômico”, aqui – como se viu no parágrafo anterior –, não se está abordando o estritamente financeiro. O propósito central da administração, nesta perspectiva econômica, é o de *criação de consumidores*, tendo por funções básicas para tanto o *marketing* e a *inovação* – que pode resultar, e. g., na diminuição do preço do produto, em um produto novo e melhor, em uma nova conveniência ou em uma nova necessidade (Drucker, [1954], p. 39-42).

Este aspecto financeiro, no entanto, está refletido nesta prioridade. A gestão privada deve ter, como princípio-guia, *evitar perdas*, garantindo o *lucro mínimo necessário*. Somente a partir disto, então, pode-se cogitar não apenas de expandir suas atividades, mas também de contribuir com os custos sociais (Drucker, [1954], p. 35-46).

Além de especificamente administrar o *negócio*, aos administradores cumpre administrar *gestores, trabalhadores* e o *trabalho* propriamente. Leciona Drucker ([1954], p. 13):

[Aos administradores cumpre] organizar o trabalho de forma a torná-lo mais apro-

<sup>14</sup> Texto original: “an institution existing to produce economic results outside of it, in the market and for costumers” (Drucker, [1954], p. viii-ix).

<sup>15</sup> “Management must always, in every decision and action, put economic performance first”, no original (Drucker, [1954], p. 7).



priado para os seres humanos, e organizar as pessoas de forma a fazê-las trabalhar da forma mais produtiva e efetiva. Isto implica considerar o ser humano como um recurso – isto é, como algo detentor de propriedades fisiológicas peculiares, habilidades e limitações que demandam a mesma quantidade de atenção e engenharia que as propriedades de qualquer outro recurso, como o cobre. Isto implica também considerar o recurso humano como seres humanos que possuem, de forma diversa a qualquer outro recurso, personalidade, cidadania e controle sobre sua iniciativa de trabalho<sup>16</sup>.

Há, portanto, distinções *prima facie* que, inclusive, levam Drucker a alertar ([1954], p. 8, tradução livre): “as habilidades, a competência e a experiência do gestor não podem, como tais, ser transferidas e aplicadas à organização e administração de outras instituições. Em particular, o sucesso de alguém na administração por si não se reverte em promessa – quanto mais garantia – de sucesso no governo”<sup>17</sup>.

Embora haja, como se viu, uma *distinção fundamental*, ao se adentrar o aspecto técnico da gestão, no entanto, pode-se cogitar de semelhanças, ou paralelos.

Enquanto ao gestor privado, para Drucker, a dimensão econômica está em primeiro plano, naturalmente, ao gestor público, este primeiro plano estará ocupado pela dimensão de instituição social. Isto não implica, no entanto, que o gestor público não esteja em permanente preocupação e interação com os usuários de seus serviços. Pelo contrário, reforça: assim como o gestor privado está em permanente preocupação com os interesses dos consumidores de seu mercado – e a dinamicidade desses interesses –, também o gestor público está preocupado com a sua legitimidade enquanto gestor e, portanto, com o

alinhamento entre a sua gestão e os interesses dos usuários de seus serviços públicos e da população em geral.

Sob um aspecto estritamente financeiro, embora o gestor público primordialmente execute um orçamento – a não ser que seja detentor de poderes arrecadatórios –, não se pode descartar que ele esteja, naturalmente, interessado em ampliar o orçamento destinado à atividade por ele administrada, o que amplificaria sua capacidade de agência.

Também o gestor público administra gestores e trabalhadores. Sua capacidade de agência pode ser diversa à medida em que estes trabalhadores e gestores estejam sob vínculo estatutário, celetista ou sejam a ele fornecidos mediante contratos de terceirização de serviços. Mas em nenhum destes casos se pode considerar como elidida a necessidade de gerenciamento destas pessoas para atendimento das demandas da atividade sob administração deste gestor.

De igual modo é a preocupação do gestor público com o *marketing*, visto que, sob a égide de uma Democracia pluralista, participacionista ou deliberacionista<sup>18</sup>, demonstrar a aderência de sua gestão a determinadas práticas pode ser indispensável para a respectiva legitimidade social e influenciar, portanto, e inclusive, a própria continuidade de sua gestão.

Enfim, assim como nas relações consumeristas se vislumbra, por parte do destinatário final dos produtos ou serviços ofertados, a dinamicidade de interesses e conveniências, também em relação aos usuários de serviços públicos está ela presente, sendo que a *inovação* deve ser uma constante preocupação do gestor público, que, embora não *crie* con-

16 Na forma original (Drucker, [1954], p. 13): “[...] organization of the work so as to make it most suitable for human beings, and organization of people so as to make them work most productively and effectively. It implies consideration of the human being as resource—that is, as something having peculiar physiological properties, abilities and limitations that require the same amount of engineering attention as the properties of any other resource, e. g., copper. It implies also consideration of the human resource as human beings having, unlike any other resource, personality, citizenship, control over whether they work.”

17 No original: “the skills, the competence, the experience of management cannot, as such, be transferred and applied to the organization and running of other institutions. In particular a man’s success in management carries by itself no promise—let alone a guarantee—of his being successful in government.” (Drucker, [1954], p. 8).

18 Referimo-nos aqui, portanto, a abordagens específicas da Democracia. Este *marketing*, a título de exemplo, é bastante menos importante para uma compreensão *elitista* da democracia, como a manifestada por Joseph Schumpeter na obra *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942) – com enfoque estritamente na Democracia como *instrumento de fomento ao surgimento de líderes e de seleção destes líderes* – do que em uma perspectiva *deliberacionista* da Democracia, em que se tenha o *debate como instância legitimadora de decisões*, a exemplo da racionalidade comunicativa de Jürgen Habermas. Para uma visão mais detalhada destas perspectivas, recomendamos leitura do capítulo “Teorias Democráticas – múltiplos olhares sobre um fenômeno em mutação”, de Ricardo Fabrino Mendonça e Eleonora Schettini Martins Cunha, constantes da obra *Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais* (2018).

sumidores, perde sua legitimidade e termina por ser percebido como defasado se não se *adequar* às dinamicidades da demanda social.

Perceba-se, portanto: *não há técnica de promoção de engajamento da administração superior a sistemas de compliance e integridade que possa ser integralmente transplantada do setor privado ao setor público sem qualquer tipo de ressalva ou adaptação. No entanto, há pontos de encontro ou paralelos possíveis entre a gestão pública e a gestão privada, de forma que há raciocínios desenvolvidos no setor privado que, se adaptados, podem funcionar em prol da promoção do engajamento em âmbito público.*

#### 4. SISTEMAS DE INTEGRIDADE REPRESENTAM BENEFÍCIOS

Anu Bradford, em sua obra *The Brussels Effect: How European Union Rules the World* (2020), apresenta-nos o *poder da União Europeia de regular, unilateralmente, mercados globais de determinados produtos e serviços* – isto é, o denominado *efeito Bruxelas*, que é uma externalidade da capacidade da União Europeia de regular o seu próprio mercado único.

Um dos requisitos desta capacidade regulatória é a *dimensão do mercado consumidor do player que se pretenda regulador*. Assim se diz, porque uma firma que pretenda exportar aquele bem ou serviço que receba padrões regulatórios mais rigorosos incorrerá em custos – *custos de montagem de compliance e custos recorrentes de compliance* – e isto somente lhe interessará se *a atratividade deste mercado consumidor, cujo acesso se condiciona ao atendimento destes requisitos regulatórios, for superior a estes custos*: “um produtor estrangeiro terá incentivo *to comply* com os padrões rigorosos da jurisdição importadora sempre que os benefícios do acesso a este mercado superem aos custos de ajustamento” (Bradford, 2020, p. 27).

A decisão do gestor se basearia, portanto, em um *trade-off* simples entre *custos de conformidade e atratividade do mercado*.

Subjacente a esta noção, percebe-se, está uma ideia de que *to comply* seria estritamente um custo. Tratar-se-ia, em outras palavras, de uma fórmula aritmética em que se atribuiria um valor negativo às estruturas necessárias para se estar em conformidade e um valor positivo para a atratividade do mercado.

Esta é, naturalmente, uma das formas de se apresentar um sistema de *compliance* e integridade a um gestor: como uma *imposição externa*. No caso em questão, o *compliance* é uma condicionante ao acesso ao mercado da União Europeia – e, portanto, representa um custo.

Há outras formas análogas a esta de se apresentar um sistema de *compliance* e integridade como custo, estritamente. Tome-mos como exemplo o art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, que impõe a “obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante” em “contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto”: poder-se-ia, sob tal lógica, apresentar o programa de integridade como um custo condicionante ao acesso a contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto.

Ressalte-se, por oportuno, que a Lei nº 14.133/2021 também estabelece a regra da escolha “mais vantajosa” para a Administração. A lógica da maior vantagem não está atrelada unicamente ao custo, mas também ao benefício que se pretende auferir para a sociedade.

No Capítulo III do Título IV, ao tratar especificamente do controle das contratações, estabelece no art. 169 que as contratações devem submeter-se a práticas de gestão de riscos e controle preventivo, inserindo o comando no § 1º do referido dispositivo que

[...] na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o *caput* deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas. (Brasil, 2021).

Um sistema de *compliance* e integridade para a Administração Pública, na óptica de contratação prevista na Lei de Licitações, tem que atender ao binômio custo-benefício, ainda que exista imposição externa, legal, fiscalizatória, ou ambas. E conclama, expressamente, a alta administração a optar por esta forma.

Outro exemplo claro está na combinação entre a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 11.129/2022. A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) estabelece, entre os parâmetros para fixação de suas sanções, em seu art. 7º, VIII, “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”. Esta circunstância é densificada pelo Decreto nº 11.129/2022, que disciplina a apuração do *quantum* das multas impostas através da Lei Anticorrupção. Como regra geral, ter-se-á o faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização. Estabelecidos os critérios de adição percentual, passada à etapa de subtração, tem-se que poder-se-á subtrair este percentual em até 5% em se havendo comprovação da presença e aplicação de um Programa de Integridade (art. 23, V, Decreto Lei nº 11.129/2022). Neste caso, tem-se até mesmo um *parâmetro matemático que poderá servir como referência para projeções de teto para o quão custoso poderá ser a instauração de um sistema de integridade*<sup>19</sup>.

Imperioso que se perceba, a partir destes exemplos, que *quando o compliance e a integridade são apresentados como imposições – e, portanto, como custos apenas –, eles não carregam em si qualquer benefício intrínseco: estes custos devem ser compensados estritamente por benefícios que não derivam diretamente das atividades deste sistema.*

Por outro lado, o gestor não associa os sistemas de *compliance* e integridade como ferramentas, capazes de auxiliá-los na consecução de suas finalidades imediatas propriamente ditas.

Naturalmente, se algo lhes é apresentado como *custo*, o raciocínio provocado no gestor é de buscar *minimizá-lo*, isto é, trazê-lo ao *mínimo necessário*. Tem-se, em outras palavras, um *convite aos programas de integridade meramente formais*, que não são eficazes ou não desempenham de fato as funções delas esperadas.

*Os sistemas de integridade, no entanto, não são custos ou valores negativos: eles possuem qualidades intrínsecas e benefícios a serem oferecidos à gestão.*

Provocar o *engajamento* da administração superior – portanto, não apenas fomentar a construção de um sistema, mas a construção de um sistema a partir de um *interesse genuíno e contínuo da gestão superior da entidade* – envolve *conhecer interesses imediatos da gestão, identificar como os sistemas de integridade podem servir como instrumentos para estes interesses* e estabelecer a conexão, de forma a provocar uma *leitura qualitativa*, de parte do gestor, destes sistemas de integridade – que não são meros números negativos em uma aritmética de interesses, mas ferramentas que capacitam e aprimoram suas capacidades de gestão.

Para compreender os sistemas de integridade sob este outro prisma, reunamos alguns de seus *pilares ou boas práticas*, passíveis de extração do art. 57 do Decreto Lei nº 12.846/2013: os *códigos de ética, política e procedimentos de integridade*; os *treinamentos e ações de comunicação periódicos*; a *gestão de riscos*; os *canais de denúncia*, e os *deveres de devida diligência*.

Em se vislumbrando no gestor, e. g., *preocupação em identificar os interesses de consumidores* – no caso do setor privado –, ou a correlata *preocupação com a legitimidade da gestão e alinhamento aos interesses de usuários de serviços públicos*, pode-se encontrar nos *canais de denúncia* um bom termômetro para medição de descontentamentos e sugestões do público externo. Tra-

<sup>19</sup> A título de exemplo, um raciocínio simples seria o de não haver sentido instalar-se um Programa de Integridade que custe mais, anualmente, do que 5% do faturamento bruto da pessoa jurídica. Este raciocínio pode, por óbvio, passar por diversas modulações e projeções.

ta-se, em outras palavras, de um *mecanismo de obtenção de informações valiosas para tomada de decisões*.

O *marketing* depende de uma noção consolidada destas *expectativas externas* e, portanto, o canal de denúncias é um instrumento relevante, neste ponto, para os setores público e privado.

A identificação destas demandas externas não leva necessariamente à coadunação das atividades da entidade às práticas desejosas. Especialmente a depender da dimensão, é necessário que haja uma atividade de *aculturação* das pessoas envolvidas na execução de suas atividades. Os *códigos de ética, política e procedimentos de integridade* são uma boa forma de *alinhar e consolidar desejos da gestão*. Portanto, são um bom instrumento em caso de haver, também, desarranjos, assimetrias ou irregularidades internas.

Em havendo dificuldades no *gerenciamento de equipe*, somado aos códigos a que se fez referência no parágrafo anterior, os *treinamentos e ações de comunicação* são uma boa forma de levar ao conhecimento da equipe as demandas e expectativas da gestão, não apenas para enfrentamento de assimetrias informacionais, mas para *esclarecer e demandar alinhamento*.

Estes desarranjos internos podem, ainda, ser sentidos pela gestão superior no patamar das consequências – como riscos de judicialização frequentes ou fuga de colaboradores e elevada rotatividade nos postos de trabalho –, mas pode não haver um diagnóstico claro a respeito de suas causas. Neste caso, não apenas os canais de denúncia podem funcionar como instrumentos de *controle difuso*, mas também os *sistemas de gestão de riscos* podem colaborar como *ferramentas de detecção, avaliação, controle e monitoramento sistemáticas de riscos*. Podem, portanto, alinhar-se aos interesses de um gestor que busque um *diagnóstico institucional*.

Nos casos em que se detecte grande preocupação reputacional do gestor, co-

nhecer os interesses de seus *stakeholders* e alinhar suas próprias atividades a eles pode não ser suficiente: o desalinhamento de seus parceiros contratuais – seja no setor público, seja no setor privado – pode ser suficiente para provocar danos à reputação da entidade. Nestes casos, tem-se a *devida diligência* como pilar de alinhamento aos interesses imediatos de gestão.

Perceba-se, então: os sistemas de integridade possuem *ferramentas que auxiliam na identificação de elementos de interesse de stakeholders ou de causas de problemas que afetem ou possam afetar as atividades de uma entidade pública ou privada* – os canais de denúncia e a gestão de risco –, de *clarificação das condutas esperadas de parte da gestão em relação aos colaboradores* – códigos de ética, política e procedimentos de integridade – e de *alinhamento dos colaboradores às expectativas de conduta da alta administração* – capacitação e comunicação.

Tais ferramentas *colaboram* na identificação de interesses dinâmicos dos *stakeholders*, na atividade de *marketing* e de *inovação* assertivamente direcionada de parte da gestão e na *promoção da legitimidade social* destas gestões.

Os sistemas de *compliance* ou integridade apresentados como *custos ou imposições* não permitem ao gestor que faça a vinculação lógica entre seus interesses imediatos e as contribuições de determinados pilares do sistema de integridade na consecução destes interesses. Sem este liame lógico, não se cria um *fundamento ao engajamento* da administração superior – que se converte em *obrigação da gestão*.

A criação de um liame lógico de sucesso entre interesses imediatos da gestão – pública ou privada – e capacidades institucionais de um ou mais pilares de um sistema de integridade, por outro lado, induz ao *engajamento por interesse* de parte da gestão e, portanto, fomenta a introdução e desenvolvimento de sistemas de integridade dotados de funcionalidade de fato.



## 5. CONCLUSÕES

Sistemas de *compliance* e integridade não são gratuitos. Custam recursos estruturais e tempo de recursos humanos. Neles se necessita investir o que poderia ser investido em outros aspectos de uma entidade pública ou privada.

Mas nem tudo o que se investe em uma entidade é uma imposição – ou apenas uma imposição. Uma estrutura voltada à administração de recursos humanos, a título de exemplo, é muito comum em entidades de médio e grande porte – e até mesmo, em alguns casos, de pequeno porte. Ela não existe, no entanto, por ser imposta por lei, mas por ser uma necessidade inerente à atividade.

Mas toda estrutura que, com naturalidade, figura no corpo orgânico das entidades públicas ou privadas sempre esteve ali? Ou estas estruturas foram resultados de uma acumulação racional de percepções sobre demandas voltadas à administração destas entidades?

Sistemas de *compliance* e integridade são custos, mas são também *instrumentos de gestão*. São também, portanto, benefícios.

Gestores públicos e gestores privados se inserem em realidades extremamente diferentes. Diferentes, sobretudo, em *fundamento*. Ambos, no entanto, exercem, por fim, *gestão*. Gerenciam recursos financeiros e humanos para a obtenção de determinados fins.

O *interesse público* não uniformiza a gestão pública. Há amplas formas de se perseguir este interesse. Gestores públicos de uma mesma entidade podem priorizar questões diferentes e perseguir o interesse público, mas com finalidades imediatas distintas.

Sistemas de integridade e *compliance* têm ferramentas para auxiliar os gestores na persecução destes fins.

Sustenta este artigo que *a melhor forma de fomentar que a administração superior*

*de uma entidade pública ou privada se engaje não apenas pela existência de sistemas de compliance e integridade, mas também por seu funcionamento efetivo, é identificar interesses imediatos destes gestores e elucidar como os instrumentos do sistema de integridade podem auxiliá-los na persecução destes objetivos.*

De outro lado, conclui-se que, *seja no setor público, seja no setor privado, apresentar um sistema de compliance ou integridade estritamente como uma imposição externa induz o gestor ao raciocínio do menor custo possível e, portanto, a sistemas de reduzida eficácia ou de mínima existência.*

Isto não significa que o argumento da obrigatoriedade não possa ser utilizado. Mas que, se deixado por si, não se produzirá na percepção do gestor a noção de que estes sistemas também *agregam*, o que é vital para a evolução e consolidação destes sistemas, uma vez instalados.

Entende-se, portanto, pela veracidade da hipótese proposta: *com devida cautela, podem-se aproveitar técnicas de promoção do engajamento do setor privado, observando-se sempre que a formação dos interesses imediatos do gestor público obedece a uma lógica diferente, e são estes interesses imediatos que devem ser associados às ferramentas do sistema ali oferecido.*

Sugere-se, enfim, que não pode haver uniformidade ou distanciamento na atuação do membro do Ministério Público que pretenda fomentar a existência e efetividade de um sistema de integridade em entidades públicas: em cada entidade, devem-se identificar interesses imediatos de um estilo de gestão específico e demonstrar formas pelas quais as ferramentas do sistema proposto podem auxiliar na consecução destes interesses, sempre com enfoque no binômio custo-benefício enquanto escolha mais vantajosa para a Administração e, conseqüentemente, para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Marcelo Riceputi. **O desafio da energia solar na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Do setor público, pelo setor privado, para a Revolução Verde no Brasil. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito e Inovação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/13173>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRADFORD, Anu. **The Brussels Effect**: How the European Union Rules the World. New York; Oxford University Press, 2020.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

BRASIL. **Lei nº 12.846, 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

BRASIL **Lei nº 14.133, 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 305, de 11 de fevereiro de 2025**. Institui as diretrizes para atuação dos membros, e para o desenvolvimento de políticas pelas unidades do Ministério Público Estadual, pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para a adoção de medidas preventivas em prol da defesa da probidade administrativa, em especial, o incentivo à implantação de Programas de Integridade perante os órgãos da administração pública.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **The Practice of Management**. New York: Harper, [1954].

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Foreign Corrupt Practices Act**. 1977.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima, Ez2 Translate; revisão técnica de Manuel José Nunes Pinto. 8. ed. São Paulo: Cengage, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Teorias Democráticas* – múltiplos olhares sobre um fenômeno em mutação. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (org.) **Introdução à teoria democrática**: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

MOREIRA, Vital. **A Ordem Jurídica do Capitalismo**. Lisboa: Editorial Caminho S/A, 1987.

RICARDO, David. **The principles of political economy and taxation**. New York: Dover Publications, INC., 2004.

SCHUMPETER, J.A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. 3. ed. New York: Harper Perennial Modern Thought, 2008. Publicada originalmente em 1942.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulation (EU) nº 2023/1115**. Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 (Text with EEA relevance). 31 maio 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1115/oj/eng>. Acesso em: 20 out. 2025.

Artigo publicado originalmente na  
Revista MPMG Jurídico

O papel da governança de da integridade:  
desafios e perspectivas do Direito Administrativo moderno

[Acesse o conteúdo completo](#)