



RBGP
Revista Brasileira de Gestão Pública
V. 3, n. 1, 2024

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rbgp>

ISSN 2965-5706



COMISSÕES DE ÉTICA DE EMPRESAS ESTATAIS NO CONTEXTO DE INTEGRIDADE PÚBLICA: UMA ANÁLISE SOBRE MUDANÇAS EM SUAS FUNÇÕES

Alessandra Rangeloro Fiorentini^{a,b,1} Weder de Oliveira^{a,c}

^a Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP),

^b Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro),

^c Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União (TCU).

INFORMAÇÕES

Palavras-chave:
ética; integridade;
comissão de ética.

RESUMO

As novas diretrizes e exigências legais sobre governança e integridade pública refletiram na atuação das comissões de ética de empresas estatais, importantes agentes de promoção da ética em seus contextos institucionais. Esta pesquisa tem por objetivo identificar os efeitos da implementação do programa de integridade nas funções das referidas comissões. Para viabilizá-la, utilizou-se de metodologia qualitativa, por meio de análise de documentos normativos que regem o assunto. Os resultados apontam que a comissão passou de elemento central e autônomo de um sistema específico, a componente de um sistema maior (integridade), no qual a ética se caracteriza como tema transversal, e que ocorreram modificações nas funções educativa e preventiva, reguladora, investigativa e representativa. Em relação às duas primeiras, observou-se que os resultados obtidos convergem com as conclusões de estudos que destacam a importância da função educativa e do aprimoramento de códigos normativos para o desenvolvimento da cultura ética. Para pesquisas futuras, sugere-se ampliar esta forma de análise para identificar desafios na incorporação das diretrizes de integridade pelas comissões de ética das empresas estatais, formular proposições de mitigação de riscos e prevenção de problemas, visando melhor integrá-las ao sistema de integridade, do qual passaram a fazer parte.

ABSTRACT

The new guidelines and legal requirements on governance and public integrity are reflected in the performance of state companies' ethics committees and important ethics promotion agents in their institutional contexts. This research aims to identify the effects of the integrity program's implementation on these committees' functions. To make it possible, it was used for qualitative methodology through the analysis of normative documents that govern the subject. The results indicate that the commission has gone from the central and autonomous element of a specific system to appear as a component of a larger system (integrity), in which ethics is characterized as a cross-sectional theme, and that there were modifications to the educational and preventive, regulatory, regulatory functions, investigative and representative. Regarding the first two, the

Keywords:
ethic; integrity;
ethics committee.

¹ alesrf@gmail.com

observed results converge with the conclusions of studies that highlight the importance of educational function and the improvement of normative codes for developing ethical culture. For future research, it is suggested to broaden the analysis to identify challenges in incorporating guidelines by the ethics committees of state-owned companies, formulating risk mitigation propositions and prevention of problems, aiming to better integrate them with the integrity system, which is part.

1. Introdução

Na década de 1990, um conjunto de ações foram empreendidas pelo governo brasileiro para o aprimoramento da gestão da ética pública, entre elas, a publicação do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; a obrigatoriedade dos órgãos públicos constituírem comissões de ética; e a criação da Comissão de Ética Pública (CEP), por intermédio do Decreto de 26 de maio de 1999 (Brasil, 1994, 1999).

Posteriormente, foi instituído o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007), abrangendo a Comissão de Ética Pública (vinculada à Presidência da República) e as comissões de ética setoriais de órgãos e empresas públicas (Brasil, 2007).

O sistema tem por finalidade o fomento de ações no Poder Executivo Federal relacionadas à conduta ética. Dentre suas competências, destacam-se a integração de órgãos, programas, normas, procedimentos; a contribuição para a implementação de políticas públicas; e a articulação de ações para o desenvolvimento do desempenho institucional público na gestão da ética (*Ibid.*).

As comissões de ética setoriais, conforme o decreto, receberam as seguintes atribuições: atuar como instância consultiva, aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, apurar denúncias de condutas contrárias ao regramento ético, promover capacitações e representar as organizações de que fazem parte na rede de ética do Poder Executivo Federal (Brasil, 2007).

Subsequentemente, foi editado o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 - Lei das Estatais), importante marco legal, que estabeleceu estruturas, diretrizes e procedimentos de governança² e integridade (Brasil, 2016).

Issa e Tafur (2019) pontuam que a estrutura de governança estabelecida nessa lei constituiu resposta à sociedade diante do grave cenário de escândalos de corrupção envolvendo empresas estatais, relacionados à presença de fortes influências externas na gestão e tomada de decisões alheias aos interesses públicos.

Um ano antes da vigência da Lei das Estatais, a Controladoria-Geral da União (CGU), em atuação relacionada à prevenção e ao combate à corrupção, havia publicado o Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais, com uma série de diretrizes para incentivar as empresas a elaborar ou aperfeiçoar seus programas de integridade (Brasil, 2015).

Antes da publicação do Guia da CGU e da Lei das Estatais, as comissões de ética eram reguladas unicamente pela Comissão de Ética Pública, que estabelecia procedimentos, normativos e regulamentos de gestão da ética. Após, a exigência de implementação da estrutura de integridade implicou novas configurações, procedimentos, regras e a necessidade de integração entre as instâncias de integridade, respeitados seus limites de atuação.

Seis anos se passaram desde a publicação da Lei das Estatais e da exigência de implementação da gestão da integridade (materializada em programa), como componente de uma estrutura de governança mais efetiva.

Esse contexto, de novas estruturas e regulações, enseja o seguinte questionamento: quais efeitos a implementação do programa de integridade produziu nas funções das comissões de ética de empresas estatais?

A presente pesquisa (de caráter qualitativo) tem por objetivo identificar nos documentos normativos efeitos decorrentes da implementação do programa de integridade nas funções das referidas comissões, uma das instâncias do programa, caracterizadas com base no referencial teórico e na legislação que rege o tema.

Compõem este artigo, além desta introdução, quatro capítulos, em que serão expostos o referencial teórico, a metodologia utilizada, os resultados obtidos e as conclusões.

2. Referencial Teórico

2.1 Ética e serviço público

Federal, em 1994, e a criação da Comissão de Ética Pública, em 1999, foram importantes marcos no desenvolvimento de sistemas e instrumentos de promoção da ética pública, na década de 1990.

2 Conforme estabelecido no Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU), a governança organizacional abrange mecanismos de liderança, estratégia e controle, com o intuito de direcionar, monitorar e avaliar a atuação da gestão em alinhamento aos interesses da sociedade (Brasil, 2020).

Mendes (2010) pontua que, naquele período, o país vivenciava crise econômica, problemas e demandas sociais gerados que o impulsionaram na direção de fortalecer o regime democrático e a empreender esforços de modernização do Estado que possibilitassem o enfrentamento dos novos desafios.

Um dos elementos dessa modernização era o desenvolvimento da cultura ética no serviço público, em alinhamento às diretrizes de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que considera a cultura ética fator fundamental para o progresso econômico e social, aumento da transparência, da performance e da confiança nas instituições públicas (OECD, 2000).

Para o desenvolvimento dessa cultura, é necessário o compromisso dos países na revisão de políticas e procedimentos que influenciem a atitude, a promoção de ações para estabelecer altos padrões de conduta, o combate à corrupção e práticas de gestão alinhadas com valores e princípios do serviço público (*Ibid.*).

Em relação ao Brasil, foram mencionadas as primeiras ações, realizadas na década de 1990, as quais foram fundamentais para a evolução da gestão da ética pública no período seguinte.

2.2 Gestão da ética pública

O Referencial de Combate a Fraude e Corrupção do Tribunal de Contas da União aponta a gestão da ética como base para a gestão das demais atividades da organização e como componente essencial do mecanismo de prevenção (Brasil, 2018).

A principal finalidade da gestão da ética, segundo Mendes (2014), é possibilitar aos agentes públicos clareza e segurança sobre o que caracteriza uma atitude correta ou incorreta, para que possam realizar melhor suas atribuições e ter confiança na correção de suas ações.

Abrange, ainda de acordo com a autora, o exercício de funções como regulação, educação, acompanhamento e estabelecimento de sanções. A primeira remete à definição de regras de conduta (fundamentadas em valores éticos) relacionadas aos problemas e dilemas com os quais se deparam os agentes no dia a dia organizacional.

A segunda promove a compreensão sobre essas mesmas regras, utilizando-se de comunicação, treinamento e orientação, para que sejam efetivamente aplicadas na rotina de trabalho dos empregados.

As duas últimas relacionam-se a aspectos de descumprimento das normas e à aplicação de um adequado sistema de consequências (Mendes, 2014).

De acordo com Passos (2007), é fundamental que as empresas apresentem suas regras éticas para nortear as relações interpessoais. No entanto, essas regras, isoladamente, não são suficientes para promover e garantir comportamentos éticos. Precisam estar associadas a processos educativos e de formação dos indivíduos.

Ressalta que mecanismos punitivos são insuficientes para assegurar a mudança de mentalidade.

A esse respeito, Matos (2012) defende que a ética não pode ser reduzida a um código, tampouco a regras coercitivas, mas envolve, sobretudo, desenvolver a consciência para a liberdade com responsabilidade e a harmonia nas relações.

O autor ressalta a importância do comitê estratégico de ética como espaço fundamental na organização para reflexões, debates, monitoramento, avaliação, promoção da conduta e de ações éticas. Trata-se de “núcleo revitalizador da cultura ética corporativa”, essencial para estimular o pensamento estratégico, aproximar os gestores “na linha de um pensamento comum sobre as verdades organizacionais e as estratégias de ação” (Matos, 2012, p.123).

Reforça, portanto, o papel das comissões de ética, as quais, viabilizando as funções mencionadas e outras estabelecidas em leis e regulamentos, constituem importantes agentes de promoção e gestão da ética em seus contextos institucionais.

2.3 Integridade pública

Na esfera pública, observa-se, principalmente em tempos mais recentes, o uso do termo integridade, um conceito mais abrangente e estratégico, que abarca diferentes mecanismos e elementos, dentre os quais se destacam os que são relacionados à gestão da ética.

O Referencial de Combate a Fraude e Corrupção (Brasil, 2018) aborda a integridade como algo que advém da virtude e da incorruptibilidade e faz referência a valores e princípios que norteiam o comportamento dos agentes públicos.

O conceito supera a simples enunciação de normas, códigos, princípios e valores, envolvendo o desenvolvimento de ações mais amplas e objetivas relacionadas à prevenção e repressão.

O referencial ressalta ser fundamental o exemplo da alta administração, bem como o estabelecimento de código de conduta, a promoção de ações de comunicação, a previsão de sanções, estrutura adequada e ações de monitoramento (Brasil, 2018).

A CGU, no seu papel de promover ações de prevenção e combate à corrupção, busca incentivar empresas e órgãos públicos a adotar medidas de integridade, recomendando a estruturação de ações de prevenção, detecção e remediação

de ocorrências de fraude e corrupção. Em 2015, publicou o Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais, uma das mais relevantes referências utilizadas pelas empresas estatais na constituição e implementação de seus programas de integridade.

Para a CGU, a gestão da integridade é considerada elemento fundamental para uma governança mais efetiva, pois agrega atores e instrumentos transversais, como comissão de ética, gestão de riscos, auditoria e corregedoria, busca fortalecer a legitimidade e eficiência das ações desenvolvidas pela Administração e seus agentes, e, assim, aumentar a confiabilidade das instituições.

O programa de integridade pode ser considerado como o aspecto objetivo da gestão da integridade, que abrange um conjunto de ações destinadas a prevenir, detectar e remediar situações relacionadas à fraude e corrupção nas empresas, a serem planejadas e implementadas por uma área ou pessoa responsável, em uma perspectiva sistêmica e com apoio da alta administração (Brasil, 2015).

Um programa bem organizado, segundo o Guia da CGU, deve apoiar-se em um plano que abarque cinco dimensões principais: ambiente de gestão (que engloba o apoio da alta administração); análise periódica de riscos; estabelecimento de políticas e procedimentos; ações de comunicação e treinamento; monitoramento, medidas de remediação e atribuição de penalidades (Ibid.).

Espera-se que os órgãos públicos e as empresas estatais desenvolvam uma cultura de ética e integridade e que os mecanismos e procedimentos citados, associados a outros elementos e condições, tornem mais provável o alcance desse objetivo.

2.4 Comissão de ética na administração pública

As comissões de ética da Administração Pública, conforme mencionado, fazem parte do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 6.029/2007, o qual é composto pela Comissão de Ética Pública (vinculada à Presidência da República) e por comissões de ética setoriais dos órgãos e das empresas públicas.

A análise revelou a existência de poucos estudos sobre o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e a atuação das comissões de ética.

Annita Mendes, considerada pioneira na área, realizou pesquisa com comissões de ética na qual analisou aspectos relacionados ao desempenho de seu papel institucional. As dimensões consideradas na avaliação e referenciadas na literatura abrangem elementos como: aplicações de normas, utilização de instrumentos pedagógicos e estruturais (recursos operacionais, materiais e técnicos) (Mendes, 2010).

A autora apontou caminhos para uma atuação mais efetiva das comissões de ética setoriais, referidos na literatura especializada. Em primeiro lugar, cita a importância da vinculação dessa instância à alta administração da organização (que deve fornecer respaldo e estar comprometida com o tema), a elaboração e divulgação do código de ética institucional e a identificação de servidores motivados e interessados pelo tema para apoiar e atuar no trabalho de divulgação e conscientização.

Outro fator fundamental citado por ela são as ações educativas e de comunicação, promovidas por meio de campanhas, palestras e cursos, visando à prevenção de condutas antiéticas. Por fim, a autora cita a existência de local físico adequado e de uma secretaria executiva para apoiar a implementação das ações e a busca da comissão por, continuamente, avaliar a efetividade de seu trabalho junto aos colaboradores.

Oliveira (2018) realizou pesquisa com comissões de ética do Poder Executivo Federal, mapeando os riscos que poderiam dificultar o alcance da missão institucional de promoção da ética na realidade organizacional. Qualificou como “altos” os riscos relacionados ao apoio da alta administração, ao acúmulo de atividades pelos membros e ao orçamento.

Segundo o autor, verificou-se em outros estudos a persistência desses riscos ao longo do tempo, indicando a necessidade de se pensar uma reestruturação do sistema para torná-lo mais efetivo.

3. Metodologia

A abordagem adotada nesse estudo é de cunho qualitativo, que tem sido amplamente utilizada em ciências sociais, pois permite melhor compreensão do contexto em que os fenômenos ocorrem (Gil, 2021).

O espaço temporal analisado corresponde ao momento de transição marcado pela publicação da Lei das Estatais (em 2016) e pela orientação para a implementação dos programas de integridade na esfera pública, permitindo, assim, comparar duas situações: antes e depois daquela implementação.

Utilizou-se a técnica de análise documental, a qual, de acordo com Gil (2002), deve ser realizada em consonância com os objetivos e o planejamento da pesquisa. Dessa forma, identificamos informações (relacionadas às funções das comissões de ética) nos instrumentos normativos que possibilitassem a verificação das mudanças.

As leis, decretos, resoluções e guias examinados estão relacionados no quadro a seguir. Os cinco primeiros documentos (1994 a 2013) referem-se às diretrizes de ética pública, e os restantes (2015 a 2022), às de integridade pública:

Quadro 1: Legislação sobre ética e integridade no serviço público

| Instrumento | Descrição |
|---|--|
| Decreto nº 1.171, de 22/06/1994 | Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal |
| Exposição de Motivos nº 37, de 18/08/2000 | Institui o Código de Conduta da Alta Administração Federal |
| Decreto nº 6.029, de 01/02/2007 | Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e dá outras providências |
| Resolução nº 10, de 29/09/2008 | Estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética |
| Lei nº 12.813, de 16/05/2013 | Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do poder executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. |
| Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais (2015) | Orientação para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais |
| Lei nº 13.303, de 30/06/2016 | Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. |
| Decreto nº 8.945, de 27/12/2016 | Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. |
| Decreto nº 11.129, de 11/07/2022 | Regulamenta a Lei nº 12.846, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. |

Fonte: Elaborado pela autora, 2023, com base em Brasil (1994, 2000, 2007, 2008, 2013, 2015, 2016, 2022).

Foi também utilizada a técnica de análise de conteúdo para a análise dos dados levantados nos normativos, que, conforme aponta Gil (2002), comporta três fases: pré-análise, exploração e tratamento dos dados.

Para Franco (2008), a mensagem é o ponto de partida da técnica e apresenta um significado que se vincula a um determinado contexto de produção. De acordo com a autora o procedimento de pesquisa desenvolve-se em etapas, como codificação, decodificação, identificação de maneira sistemática e objetiva de características específicas da mensagem, que permitem a realização de inferências.

As funções das comissões de ética (principal dimensão do estudo) foram classificadas pela autora da pesquisa em sete categorias: educativa e preventiva, consultiva, investigativa, repressiva, reguladora, representativa e supervisora.

Essas categorias foram estabelecidas tendo como parâmetros a legislação sobre ética, o referencial teórico e as orientações advindas dos cursos de formação oferecidos pela Comissão de Ética Pública. Elas alinham-se, em boa

medida, às funções de gestão da ética categorizadas por Mendes (2014): normatização, educação, acompanhamento e consequências.

A seguir, são descritas as atividades correspondentes às sete categorias funcionais:

- Função educativa e preventiva: realização de palestras, capacitações, campanhas de comunicação;
- Função consultiva: orientações a empregados e dirigentes sobre as normas de conduta, respostas a questionamentos relacionados a conflito de interesses;
- Função investigativa: apuração de denúncias, conforme rito processual específico, realização de diligências;
- Função repressiva:³ aplicação de penalidade de censura ética, proposição de recomendações, acordo de conduta, sugestão de exoneração e devolução ao órgão de origem;
- Função reguladora: elaboração de código de ética, regimentos, políticas e demais normativos sobre conduta ética;
- Função representativa: representação da instância (comissão de ética) no sistema de gestão da ética, no comitê de integridade da empresa ou em outros órgãos;
- Função supervisora: supervisão da aplicação do Código de Ética do Poder Executivo Federal, Código de Conduta da Alta Administração Federal e código de ética da instituição.

4. Resultados e discussões

Na sequência, apresenta-se o estudo dos normativos sobre ética e integridade, elencados na Metodologia (Quadro 1 – Legislação sobre ética e integridade no serviço público).

Em um primeiro momento, o intuito foi destacar informações dos instrumentos (cuja vigência é anterior à legislação sobre integridade) mais relevantes e alinhados ao propósito da pesquisa: Decreto nº 1.171/1994, Exposição de Motivos nº 37/2000, Decreto nº 6.029/2007, Resolução nº 10/2008 e Lei nº 12.813/2013. E com base nas categorias já sinalizadas no percurso metodológico, identificar as funções das comissões de ética.

Em etapa posterior, foram evidenciadas as principais modificações nas funções, ocorridas a partir da publicação dos instrumentos que versaram sobre integridade: Lei nº 13.303/2013 (Lei das Estatais), Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais (2015), Decreto nº 8.945/2016 e Decreto nº 11.129/2022.

O primeiro documento verificado, Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, publicação de relevância, que elencou deveres, obrigações e estabeleceu a exigência de instituição de comissão de ética nos órgãos e nas entidades públicas.

As regras deontológicas estipulam que o servidor público deverá observar o elemento ético em sua conduta buscar o equilíbrio entre legalidade e finalidade nas suas ações e decisões (Brasil, 1994). Observa-se o intuito da Administração Pública de enfatizar o lado ético da conduta dos agentes públicos, com a criação de uma estrutura, no caso, a comissão de ética, responsável por orientação, aconselhamento e aplicação de censura. Destacam-se, no decreto, as atribuições relacionadas às funções consultiva e repressiva.

Em 2000, entrou em vigor o Código de Conduta da Alta Administração Federal. Segundo a Exposição de Motivos nº37, um padrão de conduta ético deveria ser observado pela alta administração, como exemplo aos demais servidores públicos. O Código visava proporcionar segurança às autoridades quanto à correção de seus atos, com estipulação de regras sobre conflito de interesse e previsão de sanções (Brasil, 2000). Cabe à Comissão de Ética Pública o desempenho de atribuições pertinentes a esse grupo de agentes públicos.

Com a vigência do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, teve início a estruturação do sistema de gestão e rede de ética do Poder Executivo Federal, que abrangia a CEP e as comissões de ética setoriais, e tinha por finalidade principal contribuir para a implementação de políticas públicas e viabilizar a integração de normas, procedimentos e ações para o alcance de melhores resultados na gestão da ética pública institucional (Brasil, 2007).

Esse decreto estabeleceu a exigência de realização de reunião anual dos integrantes da rede de ética em fórum específico para o debate de questões relacionadas à gestão da ética pública, bem como a estruturação, pela CEP, de banco de sanções, com o intuito de subsidiar consultas para nomeações de funções comissionadas e cargos considerados de alta relevância pública (*Ibid.*).

Preconizou, também, que os dirigentes das entidades públicas assegurassem as condições adequadas de trabalho para as comissões, atendessem com prioridade às solicitações da CEP, avaliassem a gestão da ética e instituísem secretaria executiva (subordinada à instância máxima) para cumprir o plano de trabalho da comissão.

Ações de comunicação e treinamento deveriam ser promovidas e o compromisso com as normas éticas deveria ser celebrado no ato da posse dos agentes públicos (Brasil, 2007).

3 Cabe ressaltar que essa função não se configura como elemento essencial de atuação de uma comissão de ética. No contexto da pesquisa, o destaque como função ocorre para fins metodológicos.

Em relação aos instrumentos legais anteriores, pode-se dizer que o Decreto nº 6.029/2007 apresentou um conjunto bem mais abrangente de elementos para a estruturação da gestão da ética na administração pública e ampliou as funções e atribuições previstas no Decreto nº 1.171/1994, como ocorreu, por exemplo, na função consultiva (previsão de aconselhamento e esclarecimento de dúvidas de empregados e dirigentes) e na repressiva (sugestão de exoneração, devolução ao órgão de origem).

Novas funções foram estabelecidas: reguladora (aplicação e aperfeiçoamento do código de ética); investigativa (apuração de denúncias, requisição de documentos, remessa para a análise de outras instâncias, recomendação de abertura de procedimento administrativo); educativa e preventiva (ações de disseminação e capacitação sobre normas éticas, divulgação de ementa de decisões); representativa (representação da entidade na rede de ética do Poder Executivo Federal, participação no fórum específico coordenado pela Comissão de Ética Pública); e supervisora (observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal).

A Resolução nº 10/2008 abarcou alguns dos conteúdos presentes no decreto de 2007 e acrescentou normas mais específicas de regulação do funcionamento e rito processual das comissões de ética, além de dar maior detalhamento às atribuições da secretaria executiva. (Brasil, 2008)

Manteve as mesmas funções e atribuições previstas nos Decretos nº 1.171/1994 e nº 6.029/2007 e incluiu uma inovação na repressiva: a possibilidade de lavratura de acordo de conduta pessoal e profissional.

Em 2013, a Lei de Conflito de Interesses, Lei nº 12.813/2013, estabeleceu que o agente público deve atuar de forma a evitar situações de conflito de interesses. Havendo dúvida, o agente deve encaminhar a questão à Comissão de Ética Pública ou à Controladoria Geral da União (Brasil, 2013). Ainda que a lei se refira somente à CEP e à CGU, em certa medida, aplica-se também às comissões de ética setoriais, pois muitas delas participam, em suas organizações, da análise de consultas relacionadas a exercício de atividade privada, remetendo, portanto, à sua função consultiva.

O exame dos normativos editados entre 1994 até 2013 revela, de forma mais proeminente, a iniciativa do poder público de estruturar um conjunto de medidas relacionadas à gestão da ética. Foram criadas a Comissão de Ética Pública e as comissões de ética setoriais, definidas e ampliadas suas atribuições e funções e promovida a integração de todo um conjunto de órgãos por meio da instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.

Conforme mencionado, a Lei nº 13.303/2016 e o Decreto nº 8.945/2016 (que a regulamentam) definiram regras e procedimentos mais rígidos sobre a estrutura de governança e integridade das empresas estatais.

Estabeleceram, por exemplo, a obrigatoriedade de elaboração de código de conduta e integridade, que deveria abranger princípios, valores, missão, prevenção de conflito de interesse, corrupção e fraude, a vedação de divulgação de informações que pudessem causar impactos em cotações de títulos; instâncias responsáveis pela sua atualização e aplicação; canal de denúncia, mecanismos para proteger o denunciante; penalidades e capacitação obrigatória de empregados e dirigentes (Brasil, 2016).

As empresas deveriam adequar, constantemente, suas práticas ao código de conduta, aprovado pelo conselho de administração, e às regras de boa governança.

Aqui já se observam efeitos nas funções das comissões de ética, tanto na reguladora (tendo em vista as amplas recomendações de adequação do código de ética), como na educativa e preventiva (realização de treinamento periódico e obrigatório aos administradores, divulgação do código de conduta).

O Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais (publicado pela CGU em 2015, antes da Lei das Estatais) estabeleceu, como prioridade estratégica, a prevenção e o combate à fraude e corrupção, recomendando às empresas que buscassem otimizar estruturas já existentes (como a comissão de ética). O texto ressalta que a gestão da integridade envolve relacionamento entre atores de diversas áreas, como comissão de ética, corregedoria, controles internos e auditoria (Brasil, 2015)⁴.

Consoante a CGU, é essencial para a estruturação do programa a elaboração de políticas e procedimentos (relacionados a brindes, conflito de interesse, nepotismo, riscos, transparência e acesso à informação, cláusulas contratuais de compromisso com a ética) e de um código de conduta e, ainda, a existência de um canal de denúncias (alinhado com o sistema da ouvidoria para detecção de irregularidades e desvios éticos de forma centralizada) (*Ibid.*).

O código de ética e integridade é visto como um relevante instrumento do programa de desenvolvimento da cultura ética, devendo apresentar as características, os valores organizacionais e o posicionamento corporativo em relação ao tema. O Guia fornece diretrizes sobre a sua estruturação e as informações que deve abranger, devendo ser amplamente divulgado aos empregados (Brasil, 2015).⁵

A alta administração, segundo o documento, tem um papel fundamental neste contexto, devendo evidenciar o seu comprometimento e adotar comportamento exemplar, de forma a contribuir para o alcance de altos padrões de integridade e aprimoramento da cultura ética na organização (*Ibid.*).

4 Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais.

5 (Brasil, 2015) refere-se ao Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais.

Surge nessa conjuntura a figura do comitê de integridade, muito importante, composto por representantes das instâncias do programa, que articula a discussão de questões e a mitigação de riscos relacionados à ética e integridade, de forma integrada (Brasil, 2015).

Deveriam ser estabelecidas ações de divulgação e treinamento obrigatório, periodicamente, visando à promoção da cultura da ética e integridade, o código de conduta, os valores, o canal de denúncias, os mecanismos de proteção ao denunciante e as penalidades (*Ibid.*).

Por fim, o Guia prevê, como elemento essencial, o estabelecimento de medidas efetivas de punição pelas irregularidades cometidas, as quais deveriam estar contempladas nas normas de ética e integridade, para assegurar a credibilidade e o sucesso do programa (Brasil, 2015).

Relativamente às funções das comissões de ética, após o advento do Guia, observam-se efeitos na função reguladora, em decorrência das recomendações para a adequação do código de ética e estruturação de políticas; na função investigativa, por conta do canal único de denúncia, que altera o fluxo de recepção e as medidas de proteção ao denunciante; e na função educativa e preventiva, em razão das ações de divulgação e capacitação sobre ética e integridade.

O último instrumento jurídico analisado foi o Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Em seu capítulo V, prevê a estruturação do programa de integridade nas empresas e os parâmetros para a sua avaliação, como o comprometimento do alto escalão, os códigos de ética direcionados a empregados, administradores, fornecedores e prestadores de serviço, a realização de capacitação e ações de comunicação, os canais de denúncia e as medidas disciplinares (Brasil, 2022).

O decreto ensejou mudanças na função reguladora (código de ética), na educativa e preventiva (capacitação e comunicação) e na investigativa (canal de denúncia).

Nota-se que muitas das recomendações emitidas em 2015 pela CGU em seu Guia de Integridade tornaram-se determinações por força da Lei das Estatais (13.303/2016), do decreto que a regulamenta (Decreto nº 8.945/2016) e do Decreto nº 11.129/2022. Assim, as empresas estatais estão obrigadas a adequar suas estruturas de integridade ao preconizado nesses normativos.

O resumo dos achados relativos aos efeitos da legislação que versa sobre integridade nas funções das comissões de ética encontra-se no quadro a seguir.

Quadro 2 – Efeitos da legislação sobre integridade nas funções das comissões de ética

| Função | Efeitos |
|------------------------|--|
| Reguladora | Adequação do conteúdo e divulgação do código de ética, estabelecimento de políticas (como recebimento de brindes e presentes, conflito de interesses). |
| Educativa e preventiva | Divulgação e realização de treinamentos obrigatórios anuais sobre o código de ética. |
| Investigativa | Recebimento de denúncia pelo canal da ouvidoria, adoção de mecanismos de proteção ao denunciante. |
| Repressiva | Não foram observados. |
| Representativa | Participação no comitê de integridade. |
| Consultiva | Não foram observados. |

| | |
|-------------|-----------------------|
| Supervisora | Não foram observados. |
|-------------|-----------------------|

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Realizada a comparação acima descrita, é possível dizer que a legislação anterior à que versou sobre programas de integridade tratava de diretrizes mais gerais, tanto sobre a elaboração do código de ética corporativo, quanto sobre a realização de ações de comunicação e capacitação. O foco estava na estruturação, regulamentação e no funcionamento das comissões de ética, de suas secretarias executivas e da rede de ética do Poder Executivo Federal.

Conforme pontua Mendes (2014), toda a configuração normativa sobre ética surgida nesse período pode ser percebida como uma atuação governamental induzida pelas recomendações de organismos internacionais, como a OCDE e a Organização das Nações Unidas (ONU), e pela cobrança da sociedade por ações mais efetivas de combate à corrupção no país.

Cabe destacar um aspecto relevante do Decreto nº 6.029/2007, que estabeleceu como competência do sistema de gestão da ética, a contribuição para a implementação de políticas públicas que tenham como premissas a transparência e o acesso à informação. Percebe-se ali a presença de alguns elementos do sistema de integridade, e não somente de conduta ética, que posteriormente seriam incorporados pelas comissões de ética em sua atuação, já como instâncias do programa de integridade.

Quando se adentrou na esfera da integridade, foi possível notar como a dimensão ética, a comissão de ética e seus instrumentos evoluíram, de aspectos centrais de um sistema de ética, para figurar como componentes de outro mais abrangente, que congrega mais e diversos elementos, relacionados a um contexto ainda mais amplo, o da governança.

Verificou-se a priorização estratégica do código de ética e das políticas relacionadas à ética e integridade, em alinhamento com uma das mais importantes funções de gestão da ética, já pontuada por Mendes (2014), a de proporcionar aos agentes públicos maior clareza sobre o padrão de conduta ético esperado, de forma a aumentar a confiança pública nos atos da Administração.

Reforçou-se a necessidade de desenvolvimento de ações educacionais e de comunicação, periódicas e obrigatórias, bem como foram feitas recomendações específicas em relação ao escopo, ao conteúdo, à estratégia e à forma de estruturação dessa ações para a consolidação da cultura ética, em alinhamento com o preconizado por vários autores, dentre eles Passos (2007), para quem a educação constitui fator fundamental para assegurar essa consolidação, que demanda mudança de mentalidade, interiorização de valores e reorientação de comportamentos.

Exigiu-se a criação de comitê de integridade (instância que não existia até esse momento), integrado por todas as demais (corregedoria, auditoria, comissão de ética, ouvidoria), realçando a importância da atuação integrada para discussão e mitigação de riscos no ambiente organizacional.

A esse respeito, o Guia de Boas Práticas para Gestão da Ética ressalta a ética como um pilar de integridade e recomenda, como boa prática, que as empresas promovam a interlocução contínua entre as áreas responsáveis pela gestão da ética e compliance visando alcançar sinergia e atuação conjunta (Fórum Nacional de Gestão da Ética nas Empresas Estatais, 2022).

A legislação que antecede as diretrizes de integridade ressaltava o papel da alta administração de dar o exemplo aos demais agentes públicos e fornecer apoio e condições de trabalho às comissões de ética.

Na perspectiva da integridade, o comprometimento da alta administração continuou sendo essencial, exigindo-se, por exemplo, que a aprovação do código de ética seja incumbência do conselho de administração.

Retoma-se, neste ponto, o estudo de Oliveira (2018) sobre os riscos presentes nas atividades das comissões de ética. O autor aponta que a falta de apoio da alta administração foi mapeada como um risco alto para o cumprimento de sua missão institucional.

Outro ponto observado é a ênfase dada, nos normativos e guias sobre integridade, à expressão “desenvolvimento da cultura ética, cultura de integridade”. Para a OCDE (2020), cujas diretrizes foram utilizadas como referência na construção do Guia de Integridade da CGU, o desenvolvimento do aspecto cultural da integridade mostra-se como uma forma mais sustentável e estratégica para as organizações públicas e contribuem para uma governança mais efetiva.

Conforme já mencionado, o levantamento bibliográfico aponta a existência de poucos trabalhos relacionados ao sistema de gestão da ética pública e ao desempenho de comissões de ética. Até o momento, não foi identificado estudo realizado com o propósito de analisar, especificamente, as repercussões da implementação do programa de integridade na atuação das comissões de ética. Esta pesquisa é uma contribuição para os estudos nesse campo.

5. Conclusão

A análise dos normativos e do referencial teórico permitiu aprofundar os conceitos de ética e integridade pública, balizadores fundamentais deste trabalho, e, sobretudo, compreender como as comissões de ética de empresas estatais evoluíram, de um elemento central e autônomo de um sistema de ética, para componentes de outro sistema, mais amplo, o de integridade, que congrega mais órgãos.

Categorizou-se as funções das comissões de ética em sete tipos: educativa e preventiva, consultiva, reguladora, investigativa, repressiva, supervisora e representativa.

Observou-se, por meio da implementação do programa de integridade, a intensificação de algumas funções. Esse foi o caso da função educativa e preventiva (ações educacionais obrigatórias de amplo alcance) e da reguladora (revisão do código de ética, definição de outros normativos relacionados à integridade).

A função investigativa foi modificada pela alteração no fluxo de entrada de denúncias e pelo estabelecimento de medidas protetivas; a representativa, pela participação em novo comitê, composto por todas as instâncias de integridade.

O aprimoramento na função educativa e preventiva é corroborado pela literatura e por outras pesquisas, que prescrevem o fortalecimento desse aspecto como essencial para o desenvolvimento do comportamento ético e a consolidação de uma cultura ética nas organizações.

Constatou-se que a legislação de integridade enfatiza o código de ética e seu caráter estratégico. A este respeito, muitos autores discorrem sobre a sua importância no contexto organizacional por explicitar princípios, valores e regras, especificidades e dilemas, e por estar associado a práticas educativas e de formação para ser efetivo.

Cumpriu-se o objetivo geral da pesquisa, estabelecido em nosso ponto de partida: identificar, nos documentos legais, as alterações de funções das comissões de ética de empresas estatais decorrentes da implementação do programa de integridade.

Para estudos futuros sugere-se levantar, junto às comissões, os desafios na incorporação das mudanças, identificar mecanismos de mitigação de problemas e meios de potencializar as oportunidades, buscando aprimorar a atuação integrada e a efetividade das ações de gestão da ética e integridade.

Referências

Brasil. Controladoria-Geral da União. (2015). Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais: orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais. Controladoria-Geral da União. Retrieved from https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46633/1/GUIA_ESTATAIS_FINAL.pdf

Brasil. (1994, June 22). Decreto nº 1.171. Diário Oficial da União. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm

Brasil. (1999, May 26). Decreto. Diário Oficial da União. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/dnnconduta.htm

Brasil. (2000, August 18). Exposição de motivos nº 37. Diário Oficial da União. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_Conduta/Cod_conduta.htm

Brasil. (2007, February 1). Decreto nº 6.029. Diário Oficial da União. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm

Brasil. Comissão de Ética Pública. (2008, September 29). Resolução nº 10. Retrieved from <https://www.gov.br/planalto/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/legislacao/resolucoes-da-cep-/Resolucao10de29desetembrede2008ComissodeticaPblica.pdf>

Brasil. (2013, May 16). Lei nº 12.813. Diário Oficial da União. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm

Brasil. (2016, December 27). Decreto nº 8.945. Diário Oficial da União. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm

Brasil. (2016, June 30). Lei nº 13.303. Diário Oficial da União. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm

Brasil. (2022, July 11). Decreto nº 11.129. Diário Oficial da União. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2018). Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública (2nd ed.). Retrieved from https://portal.tcu.gov.br/data/files/Ao/Eo/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2020). Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (3rd ed.). Retrieved from <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>

Fórum Nacional de Gestão da Ética nas Empresas Estatais. (2022). Guia de boas práticas para gestão da ética. Retrieved from https://eticanasestatais.bndes.gov.br/etica/wp-content/uploads/2021/06/Guia-de-Boas-Pra%CC%80ticas-para-Gesta%CC%83o-da-E%CC%80tica_web.pdf

Franco, M. L. P. B. (2008). *Análise de conteúdo* (3rd ed.). Brasília: Liber Livro Editora.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4th ed.). São Paulo: Atlas.

Gil, A. C. (2021). *Como fazer pesquisa qualitativa* (4th ed.). São Paulo: Atlas.

Issa, R. H., & Tafur, D. J. V. (2019). Governança corporativa nas empresas estatais. In A. C. Carvalho, R. P. Bertocelli, T. C. Alvim, & O. Venturini (Orgs.), *Manual de compliance* (pp. 625-643). Rio de Janeiro: Forense.

Matos, F. G. (2012). *Ética na gestão empresarial: da conscientização à ação*. São Paulo: Saraiva. Edição especial Anhanguera.

Mendes, A. V. C. (2010). *Ética na Administração Pública Federal: a implementação de comissões de ética setoriais: entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão*. Brasília: FUNAG.

Mendes, A. V. C. (2014). *A administração pública e o sistema de gestão da ética: uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal*. (Doctoral dissertation, Universidade de Brasília).

Oliveira, J. C. M. (2018). *Gestão de riscos como ferramenta para a promoção da integridade pública: um estudo com comissões de ética do Poder Executivo Federal*. (Master's thesis, Universidade de Brasília).

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2000). *Building public trust: ethics measures in OECD countries*. Paris: OECD Publishing. Retrieved from <https://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *OECD public integrity handbook*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en

Passos, E. (2007). *Ética nas organizações*. São Paulo: Atlas.