

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**COMISSÃO DE ÉTICA DO SERPRO NO CONTEXTO DE
INTEGRIDADE PÚBLICA: UMA ANÁLISE SOBRE MUDANÇAS,
DESAFIOS E OPORTUNIDADES**

ALESSANDRA RANGEARO FIORENTINI

Brasília-DF, 2023

ALESSANDRA RANGEARO FIORENTINI

**COMISSÃO DE ÉTICA DO SERPRO NO CONTEXTO DE
INTEGRIDADE PÚBLICA: UMA ANÁLISE SOBRE
MUDANÇAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Mestre Weder de Oliveira

Brasília-DF 2023

ALESSANDRA RANGEARO FIORENTINI

COMISSÃO DE ÉTICA DO SERPRO NO CONTEXTO DE INTEGRIDADE PÚBLICA: UMA ANÁLISE SOBRE MUDANÇAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 01 / 11 / 2023

Banca Examinadora

Prof. Me. Weder de Oliveira - Orientador

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Prof. Dr. André Castro Carvalho

F518c Fiorentini, Alessandra
Comissão de ética do SERPRO no contexto de integridade pública: uma análise sobre mudanças, desafios e oportunidades / Alessandra Fiorentini.
– Brasília: IDP, 2023.

118 p.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2023.
Orientador: Prof. Me. Weder de Oliveira

1. Administração pública -Brasil. 2. Ética. 3. Comissão. 4 Integridade pública. Título.

CDD: 350

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, proteção e inspiração, fundamentais para a conclusão desta missão, ao mesmo tempo bela e desafiadora.

À minha mãe Leda, pelos apoio, incentivo e valiosos conselhos, frutos de sua riquíssima experiência de vida profissional e acadêmica.

Ao meu pai Maurizio (in memoriam) que, em sua breve existência, nos deixou legado de amor e entusiasmo pela vida.

Ao meu irmão Gianluca, pelo exemplo e parceria na jornada.

À Taís, Secretária-Executiva da Comissão de Ética do Serpro, pela amizade, incentivo e apoio no fornecimento de documentos essenciais à realização da pesquisa.

Aos meus colegas de comissão de ética e companheiros de jornada cujo apoio e incentivo foram essenciais para que eu prosseguisse na construção desta Dissertação. Saibam que há muita luz no caminho daqueles que se comprometem e perseveram na nobre missão de promover a ética.

Aos entrevistados, que aceitaram o chamado para compartilhar dores, conhecimentos e experiências.

Ao Professor Weder de Oliveira, pela orientação, apoio e valiosas contribuições.

À Ana Cristina, Neto e Norberto pelo apoio essencial na revisão e tradução.

À todos(as) que contribuíram, direta ou indiretamente. De individual a jornada passou a ser coletiva e contemplou aqueles que me incentivaram, compartilharam conhecimentos, experiências, dores e tinham expectativas em relação à conclusão deste estudo.

RESUMO

A vigência de novas diretrizes e exigências legais sobre governança e integridade pública apresentou reflexos na atuação das comissões de ética do Poder Executivo Federal, importantes agentes de promoção da ética. A comissão passou de elemento central e autônomo de um sistema específico para figurar como componente de um sistema maior (integridade), no qual a ética se caracterizava como tema transversal. Esta pesquisa tem por objetivo identificar os efeitos da implementação do programa de integridade nas funções e práticas da Comissão de Ética do Serpro. Para viabilizá-lo, utilizou-se de metodologia qualitativa, por meio de análise documental e entrevistas. Os resultados apontam a ocorrência de modificações nas funções educativa e preventiva, reguladora, investigativa e representativa, bem como em relação às práticas, a ampliação de ações educacionais e de divulgação, a revisão ampla do código de ética e atuação integrada com outras instâncias de integridade. Tais constatações convergem com os resultados de estudos que destacam a importância da função educativa e do aprimoramento dos códigos normativos para o desenvolvimento da cultura ética. As mudanças foram percebidas como oportunidades de fortalecimento da comissão, ainda que tenham sido identificadas possíveis falhas na condução do processo, em nível organizacional e na integração de políticas públicas. Dentre os desafios percebidos destacam-se a complexificação da atuação, a dificuldade de delimitação de papéis e fronteiras, a eliminação de sobreposições em relação às demais instâncias de integridade e conflitos. De outro lado, há maior visibilidade para o trabalho da comissão e a atuação conjunta melhorou sua imagem e gerou maior apoio e patrocínio para as ações. Para estudos futuros, sugere-se estender esta análise a comissões de outras empresas e a formulação de proposições para a mitigação de riscos e prevenção de problemas, visando melhor integrar as comissões de ética ao sistema de integridade, da qual passaram a fazer parte.

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

ABSTRACT

The validity of new guidelines and legal requirements on governance and public integrity had repercussions on the performance of the ethics commissions of the Federal Executive Branch, important agents for promoting ethics. The commission went from being a central and autonomous element of a specific system to appearing as a component of a larger system (integrity), in which ethics was characterized as a transversal theme. This research aims to identify the effects of the implementation of the integrity program on the functions and practices of the Serpro Ethics Committee. Qualitative methodology was used to make it viable through document analysis and interviews. The results indicate changes in the educational and preventive, regulatory, investigative, and representative functions, as well as in practices, the expansion of educational and dissemination actions, the broad review of the code of ethics, and integrated action with other instances of integrity. Such findings converge with the results of studies highlighting the importance of the educational function and the improvement of normative codes for developing an ethical culture. The changes were perceived as opportunities to strengthen the commission, even though possible flaws were identified in the conduct of the process, at an organizational level, and in the integration of public policies. Among the challenges perceived, the complexity of operations, the difficulty in delimiting roles and boundaries, and the elimination of overlaps about other instances of integrity and conflicts stand out. On the other hand, there is greater visibility for the commission's work, and joint action has improved its image and generated greater support and sponsorship for the actions. For future studies, it is suggested to extend this analysis to committees from other companies and formulate propositions to mitigate risks and prevent problems, aiming to better integrate ethics committees into the integrity system they have become part of.

Keywords: ethic; integrity; ethics committee.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CES	Comissão de Ética do Serpro
CEP	Comissão de Ética Pública
COINT	Comitê de Integridade do Serpro
CGU	Controladoria Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCINT	Programa Corporativo de Integridade do Serpro
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Legislação sobre ética e integridade no serviço público

.....39

Quadro 2

Relação de documentos institucionais relacionados à ética e integridade

.....40

Quadro 3

Relação de instrumento de coleta por público-alvo

.....41

Quadro 4

Efeitos da legislação sobre integridade nas funções das comissões de ética

.....53

Quadro 5

Funções alteradas observadas nos documentos institucionais

.....64

Quadro 6

Alterações nas funções (código de ética)

.....64

Quadro 7

Alterações nas funções (documento de designação do comitê de integridade)

.....65

Quadro 8

Alterações nas funções (relatório de gestão)

.....65

Quadro 9

Ordenação e classificação dos entrevistados

.....66

Quadro 10

Frequência de menção às funções (antes do programa de integridade) nos relatos dos entrevistados

.....68

Quadro 11

Frequência de menção às funções (depois do programa de integridade) nos relatos dos entrevistados

.....68

Quadro 12

Frequência das categorias relacionadas às práticas (antes do programa de integridade) nos relatos dos entrevistados

.....69

Quadro 13

Frequência das categorias relacionadas às práticas (depois do programa de integridade) nos relatos dos entrevistados

.....70

Quadro 14

Frequência das categorias relacionadas aos desafios nos relatos dos entrevistados

.....75

Quadro 15

Frequência das categorias relacionadas às oportunidades nos relatos dos entrevistados

.....81

Quadro 16

Análise documental – Decreto nº 1.171, de 22/06/1994

.....97

Quadro 17

Análise documental – Decreto nº 6.029, de 01/02/2007

.....98

Quadro 18

Resolução nº 10, de 29/09/2008

.....99

Quadro 19

Análise documental – Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais

.....103

Quadro 20

Análise documental – Lei nº 13.303, de 30/06/2016

.....112



Quadro 21

Análise documental – Decreto nº 8.945, de 27/12/2016

.....113

Quadro 22

Análise documental – Decreto nº 11.129, de 11/07/2022

.....114



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

- 1.1 Justificativa **15**
 - 1.1.1. Gestão da integridade no SERPRO **17**
- 1.2 Objetivos geral e específicos..... **18**

2. REFERENCIAL TEÓRICO 20

- 2.1 Ética e serviço público **20**
- 2.2 Gestão da ética pública..... **21**
- 2.3 Integridade pública **23**
- 2.4 Programa de integridade pública..... **24**
- 2.5 Convergência entre políticas públicas (gestão da ética e integridade) **27**
- 2.6 Programa de Integridade do Serpro **28**
- 2.7 Comissão de ética na administração pública **29**
- 2.8 Comissão de Ética do Serpro..... **30**

3. ESTUDOS SOBRE COMISSÕES DE ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 34

4. METODOLOGIA.....38

- 4.1 Análise documental **38**
- 4.2 Entrevistas..... **40**
- 4.3 Análise de conteúdo..... **41**

5. ANÁLISE DE DADOS..... 45

- 5.1 Análise documental..... **45**
 - 5.1.1 DISPOSITIVOS LEGAIS **45**
 - 5.1.1.1 Análise dos dispositivos legais elencados..... **46**
 - 5.1.1.2 Síntese das mudanças nas funções das comissões de ética..... **52**
 - 5.1.2 Documentos institucionais do serpro..... **53**

SUMÁRIO

5.1.2.1 Regimento interno da comissão de ética.....	54
5.1.2.2 Código de ética, conduta e integridade	54
5.1.2.3 Documento de designação do comitê de integridade.....	57
5.1.2.4 Documento de designação da comissão de ética.....	58
5.1.2.5 Relatório de gestão da comissão de ética	60
5.1.2.6 Síntese das mudanças nas funções e práticas.....	63
5.2 Análise de entrevistas.....	65

6. CONCLUSÕES 86

6.1 Análise documental	86
------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS..... 90

APÊNDICES 97

Apêndice A – Análise Dos Dispositivos Legais Elencados	97
Apêndice B – Roteiro De Entrevista (Membros Da Comissão De Ética E Secretaria Executiva)	115
Apêndice C – Roteiro De Entrevista (Titulares De Instâncias De Integridade – Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria, Superintendência De Riscos E Compliance)	116
Apêndice D – Roteiro De Entrevista (Empregados).....	117



1

INTRODUÇÃO

1.1 Justificativa

Um conjunto de ações foram empreendidas pelo governo brasileiro, que convergiram para o aprimoramento da gestão da ética pública na década de 1990. Ocorreu 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 e a obrigatoriedade dos órgãos públicos constituírem suas comissões de ética, bem como 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), que reunia a Comissão de Ética Pública (vinculada à Presidência da República) e as comissões de ética setoriais de órgãos e empresas públicas (Brasil, 2007).

O texto mencionado apresenta como finalidade do sistema o fomento de ações no Poder Executivo Federal relacionadas à conduta ética. No âmbito de 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 (Brasil, 2007).

O Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007, também estabeleceu as competências da Comissão de Ética Pública, órgão responsável pela coordenação, supervisão e avaliação do sistema:

- I – atuar como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública;
- II – administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, devendo:
 - submeter ao Presidente da República medidas para seu aprimoramento;
 - dirimir dúvidas a respeito de interpretação de suas normas, deliberando sobre casos omissos;

- apurar, mediante denúncia, ou de ofício, condutas em desacordo com as normas nele previstas, quando praticadas pelas autoridades a ele submetidas;
- III - dirimir dúvidas de interpretação sobre as normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto no 1.171, de 1994;
- IV - coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal;
- V - aprovar o seu regimento interno; e
- VI - escolher o seu Presidente. (Brasil, 2007).

As comissões de ética setoriais possuem atribuições definidas pelo mesmo Decreto: atuar como instância consultiva, aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, apurar denúncias de condutas contrárias ao regimento ético, capacitar sobre o tema e representar suas organizações na rede de ética do Poder Executivo Federal (Brasil, 2007).

Subsequentemente, foi publicada a Lei das Estatais (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016), importante marco legal, que estabeleceu regras e procedimentos sobre estrutura de governança¹ e integridade com o intuito de promover maior fiscalização, transparência e controle dos atos de gestão (Brasil, 2016).

Issa e Tafur (2019) pontuam que a estrutura de governança contida na aludida Lei constituiu resposta à sociedade diante do grave cenário de escândalos de corrupção envolvendo empresas estatais, com a presença de forte influência política na gestão e tomada de decisões alheias aos interesses públicos.

Um ano antes de sua vigência, a Controladoria-Geral da União (CGU), em atuação relacionada à prevenção e ao combate à corrupção, já 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).

O Guia trouxe um conjunto de orientações e exigências acerca da implementação de mecanismos de governança corporativa e transparência que propiciam às organizações ferramentas mais

¹ Conforme estabelecido no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, 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).

efetivas de prevenção e combate à corrupção em seus contextos. Dentre elas, as empresas estatais deveriam ofertar aos administradores treinamento anual sobre seu respectivo código de ética, conduta e integridade, e constituir programa e sistema de integridade (que abrangesse diversas instâncias de integridade, como comissão de ética, corregedoria, auditoria, ouvidoria, riscos e compliance) (Ibid.).

Antes da publicação do Guia da CGU e da Lei das Estatais, as comissões de ética eram reguladas unicamente pela CEP com base nos procedimentos, normativos e regulamentos de gestão da ética. A exigência de implementação da estrutura de integridade estabeleceu novas configurações, procedimentos, regras e a necessidade de integração entre as instâncias de integridade, respeitados seus limites de atuação, de forma a contribuir para maior efetividade na promoção do processo nas empresas públicas.

Um exemplo foi a instituição de canal único para recebimento, análise e remessa de denúncias correspondentes às várias instâncias, inclusive às comissões de ética, que até então faziam a gestão do seu canal específico.

1.1.1. Gestão da integridade no SERPRO

O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, empreendeu uma série de ações em alinhamento às Lei das Estatais e diretrizes de integridade pública da CGU, de forma a organizar a sua gestão de integridade.

Estruturou um sistema de integridade que incorporou as diversas instâncias, como ouvidoria, corregedoria, comissão de ética, auditoria, e que passaram a existir como área de controle, riscos e conformidade, visando proporcionar tratamento integrado das denúncias relacionadas à fraude e corrupção, ao acompanhamento das medidas de integridade e à comunicação das ações à alta administração da Empresa. Instituiu também o Programa de Integridade do Serpro, com diretrizes para a promoção da integridade e o fortalecimento da governança da empresa (Serpro, 2022).

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 governança mais efetiva. Esta nova configuração e regulamentação ensejam o

seguinte questionamento: quais efeitos a implementação do programa de integridade teve nas funções e práticas da Comissão de Ética do Serpro?

1.2 Objetivos geral e específicos

Como objeto da dissertação, busca-se identificar os efeitos decorrentes da implementação do programa de integridade nas funções e práticas da Comissão de Ética do Serpro.

Delineiam-se, a seguir, os objetivos específicos:

- a) Analisar os conceitos de ética e integridade pública;**
- b) Caracterizar as funções das comissões de ética com base no referencial teórico e na legislação que regem o tema;**
- c) Identificar as alterações ensejadas pela legislação sobre integridade nas funções das comissões de ética;**
- d) Identificar as funções e práticas da Comissão de Ética do Serpro antes das mudanças;**
- e) Identificar as funções e práticas da Comissão de Ética do Serpro após as mudanças;**
- f) Identificar, nos documentos institucionais disponíveis, as mudanças nas funções e práticas da Comissão de Ética do Serpro;**
- g) Identificar mudanças nas funções e práticas da Comissão de Ética do Serpro, os desafios e as oportunidades, a partir das percepções dos entrevistados.**



2

REFERENCIAL TEÓRICO

Alguns temas irão permear este estudo e faz-se necessário aprofundá-los, tais como ética e serviço público, gestão da ética pública, integridade, programa de integridade pública e comissão de ética. Para mais, busca-se apresentar a sua estruturação no contexto da empresa, além de referenciais teóricos relevantes e mais alinhados ao propósito da pesquisa.

2.1 Ética e serviço público

A publicação do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, em 1994, e a criação da Comissão de Ética Pública, em 1999, foram importantes marcos no desenvolvimento da ética pública brasileira na década de 1990.

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

Esta demanda por aprimoramento da máquina pública, segundo a autora, relaciona-se também com a necessidade de superação de aspectos culturais brasileiros que resultam em práticas nocivas, como patrimonialismo, clientelismo e nepotismo.

Soma-se a esse cenário a questão da corrupção, muito presente no contexto brasileiro, e que contribui para o crescimento da desigualdade social, diminuição da confiança da sociedade nas instituições, entre outras graves consequências.

A estruturação de um padrão de conduta ético no serviço público faz-se necessária para prevenir situações como as expostas anteriormente. Torna-se essencial para o desenvolvimento de um país e o servidor público desempenha um relevante papel nesse processo (Mendes, 2010).

Em consonância, as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destacam o desenvolvimento da cultura ética no serviço público como fundamental para ocorrência de progresso econômico e social, melhoria da transparência, confiança e performance das instituições públicas (OECD, 2000).

O Referencial de combate à fraude e corrupção do Tribunal de Contas da União (TCU) preconiza que, em um ambiente organizacional ético, a propensão para a ocorrência de desvios de conduta torna-se reduzida e contribui para que a organização não se desvie dos seus propósitos públicos (Brasil, 2018).

Para atingir esta finalidade, são necessários o compromisso dos países na revisão de políticas, 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 (OECD, op.cit.).

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

2.2 Gestão da ética pública

O Referencial de combate à fraude e corrupção do TCU aponta a gestão da ética como base para a gestão das demais atividades da organização e como um componente essencial do mecanismo de prevenção. Dessa forma, sobressai a sua relevância para o desenvolvimento da cultura ética no serviço público (Brasil, op.cit).

A principal finalidade da gestão da ética, segundo Mendes (2014), é possibilitar aos agentes públicos maiores clareza e segurança sobre o que caracteriza uma atitude correta ou incorreta, para que possam realizar de forma mais plena suas atribuições e fomentar a confiança em seus atos.

Contempla, ainda de acordo com a autora, o exercício de funções como regulação, educação, acompanhamento e estabelecimento de sanções. A primeira remete ao estabelecimento de regras de conduta (com respaldo em valores éticos) e deve abranger os problemas e dilemas com os quais se deparam os agentes no dia a dia organizacional.

A segunda envolve promover a compreensão sobre essas mesmas regras, utilizando-se de comunicação, treinamento e orientação para que sejam efetivamente aplicadas na rotina de trabalho dos servidores. Em relação às duas últimas, o objetivo é identificar os aspectos de descumprimento das normas visando à aplicação de um adequado sistema de consequências (Mendes, op.cit.).

No que se refere aos padrões de conduta, citados como um dos elementos da gestão da ética e alinhados à função de regulação, Cini (2010) argumenta que há um debate na literatura sobre ética pública que versa sobre o conteúdo das regras de conduta no serviço público e os meios utilizados para estimulá-las. Existem, segundo a autora, duas abordagens para se estruturar um sistema de promoção da ética: obediência e probidade. A primeira resulta de uma lógica instrumentalista, abrangendo um conjunto de regras que proíbe determinado tipo de comportamento.

De acordo com o estudo, a crítica a esta abordagem advém do fato de que regras muito rígidas podem impedir um grau de flexibilidade diante dos problemas e dilemas do cotidiano, além de ocasionar um distanciamento do indivíduo em relação ao comportamento ético.

Sobre a perspectiva da probidade, enfatizam-se os princípios transcendentais (bem e mal), a responsabilidade do indivíduo. A estratégia de promoção da ética reforça o aspecto educativo, da formação e socialização dos padrões éticos (Cini, 2010).

Segundo a autora, as duas abordagens levam a uma mudança de comportamento, cultura, e alcançam este objetivo de forma diferente. A efetividade de uma em relação à outra tem sido objeto de estudos.

No contexto brasileiro e tomando como referência o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, identifica-se a utilização das duas vertentes. Os aspectos deontológicos estabelecidos no documento alinham-se à probidade, e a parte sobre deveres e vedações, à obediência.

De acordo com Passos (2007), é fundamental que as empresas apresentem suas regras morais para nortear as relações interpessoais. No entanto, tomadas isoladamente, não garantem que haverá

comportamentos éticos. Para se mostrarem efetivas, necessitam estar associadas a um processo educativo e de formação dos indivíduos.

Sob o aspecto repressivo, a autora ressalta que atitudes impostas por mecanismos punitivos são insuficientes para assegurar a mudança de mentalidade.

A este 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, propiciar harmonia nas relações.

O autor ressalta a importância do comitê estratégico de ética como espaço fundamental na organização para a ocorrência de reflexões, debates, monitoramento, avaliação, promoção da conduta e 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, que viabilizando as funções mencionadas, bem como outras estabelecidas pelo regramento legal, constituem-se 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, a preferência pela utilização do termo integridade como algo mais abrangente e estratégico, que abarca mecanismos e elementos, dentre os quais se destacam os que são relacionados à gestão da ética.

O referencial de combate à fraude e corrupção (Brasil, 2018) menciona a integridade como algo que advém da virtude e da incorruptibilidade, e faz referência aos valores e princípios que norteiam a atitude dos agentes públicos. Entretanto, o documento pontua que o conceito supera a simples observação de normas, códigos, princípios e valores; que estes funcionariam como um início para o desenvolvimento de ações mais amplas e objetivas relacionadas à prevenção e repressão.

É ressaltada no documento como fundamental na prevenção de fraude e corrupção, devendo ser viabilizada em práticas como exemplo

da alta administração, estabelecimento de código de conduta, promoção de ações de comunicação, previsão de sanções, estrutura e monitoramento (Ibid.).

Nesta perspectiva, a gestão da integridade se mostra essencial, e conforme preconizado no Guia para Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais, constitui-se uma espécie de alicerce para que as demais atividades organizacionais se revistam de legitimidade e confiança (Brasil, 2015).

O fomento à integridade pública, ao desenvolvimento de uma cultura de integridade, conforme expresso nas diretrizes da OCDE, surge como uma forma mais sustentável e estratégica para as organizações públicas, constituindo-se, portanto, como um dos pilares da estrutura política, econômica e social, e da boa governança (OECD, 2020).

2.4 Programa de integridade pública

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, para isso, a estruturação de ações de prevenção, detecção e remediação de ocorrências de fraude e corrupção. Para atingir esta finalidade, publicou, no ano de 2015, o Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais, importante referência para que as entidades públicas pudessem constituir seus programas de integridade.

De acordo com o documento, a gestão da integridade é considerada um elemento fundamental para viabilizar uma governança mais efetiva, que agrega atores, instrumentos que perpassam áreas, tais como comissão de ética, riscos, auditoria e corregedoria. Busca fortalecer, na Administração Pública, a legitimidade e eficiência das ações desenvolvidas pelos agentes públicos, bem como contribuir para aumentar a confiabilidade das instituições.

Nesse sentido, são fundamentais possuir respaldo de uma equipe especializada, ser investida de protagonismo para que possa estabelecer de forma agregada instrumentos e medidas para a

promoção da integridade, fomentar maior visibilidade à importância do tema, e dessa forma, subsidiar os tomadores de decisão (Brasil, 2015)².

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

Um programa de integridade bem organizado, segundo o documento, deve apoiar-se em um plano que abarque cinco dimensões principais como ambiente de gestão (que engloba 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 (Brasil, 2015).

Na sequência, serão apresentadas, de forma mais detalhada, as dimensões que devem compor o programa.³

A primeira refere-se à importância e necessidade de compromisso e respaldo da alta administração da empresa, que contribuem para o alcance de uma cultura ética e de integridade. Essa deve supervisionar e assegurar que a instância interna responsável possua os recursos, a independência e a autoridade para conduzir as ações do programa.

A segunda abrange a realização de adequada gestão de riscos através de mapeamento e avaliação. Enfatiza-se o levantamento e a análise dos riscos relacionados à fraude e corrupção, ao conflito de interesses, nepotismo e desvios éticos. Um importante instrumento que deve embasar essas ações é a política de gestão de riscos.

A terceira envolve o estabelecimento de políticas e procedimentos. O código de ética é considerado um dos instrumentos mais relevantes para a consolidação de uma cultura ética e de integridade. Deve possuir clareza, linguagem direta, conter especificidades do contexto organizacional, valores, condutas

² Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais.

³ Todas as dimensões apresentadas referem-se ao Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais (Brasil, 2015).

esperadas e vedadas, informação sobre o canal de denúncia, medidas de proteção ao denunciante e medidas disciplinares cabíveis.

Outro aspecto que se relaciona ao código é a importância da ocorrência de ampla divulgação e implementação de ações educativas vinculadas aos valores éticos. Caso a empresa não possua, é necessário instituir sua respectiva comissão de ética e assegurar-lhe condições de trabalho.

Devem ser estabelecidas pelas empresas, políticas que versem sobre brindes e presentes, conflito de interesse, patrocínios e doações, prevenção de ocorrência de corrupção, incentivo à denúncia e proteção ao denunciante. É preciso haver também maior rigidez nos controles e registros contábeis, realização de diligências para a contratação de terceiros, canais de denúncia adequados alinhados aos sistemas das ouvidorias e procedimentos formais de reporte à alta direção para subsidiar a tomada de decisão.

A quarta dimensão diz respeito a ações de comunicação, treinamento e transparência, a serem viabilizadas para que o programa de integridade se torne efetivo no contexto organizacional. O documento remete à existência de uma estratégia de comunicação de incentivo à conduta ética e disponibilização dos principais instrumentos do programa de forma acessível aos colaboradores.

Um plano de capacitação também deve ser estruturado e conter situações práticas, periodicidade adequada e incentivo à participação dos agentes. A promoção da transparência dos atos praticados às partes interessadas deve ocorrer em consonância com a legislação aplicável.

A última dimensão abarca aspectos de monitoramento, medidas de remediação e atribuição de penalidades. O primeiro é visto como uma forma de verificar a qualidade e efetividade do programa, devendo suas ações ser apoiadas em plano específico. No caso de identificação de irregularidades, a orientação é para que sejam interrompidas e adotadas providências tempestivas de remediação dos danos causados. E por fim, medidas disciplinares devem ser utilizadas diante de ocorrências de clara violação aos normativos.

Portanto, os órgãos e as empresas públicas devem estabelecer uma cultura de ética e integridade e esses mecanismos e procedimentos expostos anteriormente e associados a outros

elementos e condições, tornam mais provável o alcance dessa finalidade.

A esse respeito, Carvalho (2019) apresenta fatores que contribuem para fomentar a cultura de ética e compliance⁴ na organização. O autor cita a importância do exemplo que vem dos administradores e o estímulo à cultura de speak up⁵ no local de trabalho, para que as pessoas possam manifestar, de forma segura, dúvidas, preocupações e dilemas. Outros aspectos essenciais mencionados por ele são o treinamento corporativo e a previsão, no processo de recrutamento, da procura por profissionais com alinhamento aos princípios éticos.

2.5 Convergência entre políticas públicas (gestão da ética e integridade)

Ressalta-se aqui uma discussão relevante que irá permear esta Dissertação. O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (considerado uma política pública, e instituída em 2007) possui pontos de intersecção com a política pública relacionada à implantação dos programas de integridade e que veio a surgir quase dez anos mais tarde. Conforme já exposto, as diretrizes sobre integridade pública são mais amplas e a gestão da ética é considerada um de seus elementos.

A integração entre políticas é tema de pesquisa e alguns autores tem se dedicado às questões de planejamento, implementação e junção entre elas. Na fase inicial de concepção, é importante que os responsáveis pela formulação identifiquem os pontos de contato com outras já em vigor, antevendo-os, de forma que, na implementação, possam ser melhor gerenciados. Ao analisar o caso brasileiro, Oliveira (2006) pontua que as dificuldades encontradas envolvem questões de articulação e negociação entre as organizações que detêm a responsabilidade por diversas políticas.

O planejamento e a implementação ocorridos no nível macro (governamental) ensejam efeitos que devem ser considerados também no nível micro (organizacional). A esse respeito, tornam-se relevantes as considerações de Chiavenato (2004) sobre mudança

⁴ Origina-se do inglês, *to comply*, e faz referência a estar em conformidade com regras, normas e procedimentos.

⁵ Significa cultura de expressão.

organizacional. Para o autor, decorrem de forças (endógenas ou exógenas) que fomentam a necessidade de transformações em algumas partes da organização. As forças exógenas são as que provêm do ambiente externo, como no caso em questão, de implementação de diretrizes de integridade para as empresas públicas.

Segundo ele, no contexto organizacional, a mudança não pode ser deixada ao acaso, pelo contrário, necessita de planejamento para que possa ser efetiva. Na sua ausência, é possível que ocorram dificuldades, incertezas, e até mesmo conflitos entre as partes impactadas pelas transformações.

O autor pontua o conflito como uma situação em que há ideias, interesses contrários, e que entram em colisão. É intrínseco ao meio organizacional e caracteriza-se como uma interferência deliberada de uma das partes em relação ao alcance dos objetivos pela outra parte. Conforme explica, um desafio que se apresenta é gerenciar a situação conflituosa de forma que se possam ampliar os efeitos positivos e minimizar os negativos.

2.6 Programa de Integridade do Serpro

A organização em destaque nesta investigação é o Serpro, empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. Sua criação ocorreu no ano de 1964, através da Lei nº 4.516, de 01/12/1964, e sua principal atividade envolve oferta de serviços de tecnologia de informação e comunicações para a Administração Pública. É reconhecida como uma das maiores organizações públicas de tecnologia da informação a nível global (Serpro, 2022b).

Tem como finalidade (prevista em seu estatuto) “contribuir para o êxito da gestão e da governança do Estado, em benefício da sociedade” (Serpro, 2022c). Nessa direção, torna-se fundamental uma estrutura de ética e integridade que seja balizadora da atuação da empresa na geração de valor público e nas suas relações com o governo e a sociedade.

O seu programa de integridade, instituído em 2016, denominado Programa Corporativo de Integridade do Serpro (PCINT), é considerado um componente do sistema de governança da empresa, que abarca instrumentos de gestão e controle para a promoção da integridade. Tem como prerrogativas o compromisso e o apoio da alta

administração e os princípios da integridade, transparência e ética como balizadores da atuação (Serpro, 2022d).

Está estruturado com base nos pilares da integridade (prevenção, detecção, punição e remediação) para fazer frente às situações de irregularidades, fraude, corrupção e desvios éticos. Constituem-se instrumentos do Programa, o código de ética, conduta e integridade, a política de gestão de riscos e controles internos, a norma que regula o oferecimento e recebimento de brindes e presentes, a cartilha de integridade do processo de aquisições e contratações, entre outros (Ibid.).

Corregedoria, comissão de ética, ouvidoria, auditoria e área de controle interno, riscos e conformidade são denominadas instâncias de integridade, que por sua vez fazem parte do sistema de integridade da empresa, cada qual com uma atuação estabelecida. Os seus representantes integram o Comitê de Integridade do Serpro (COINT), o qual periodicamente se reúnem e deliberam sobre questões relacionadas à ética e integridade, buscando assessorar os administradores na tomada de decisões relacionadas ao tema (Serpro, 2022).

2.7 Comissão de ética na administração pública

As comissões de ética da Administração Pública, conforme mencionado em momento anterior, 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.

O sistema busca promover a integração dos órgãos, a implementação de políticas públicas, programas, ações relacionados com a ética pública, para aumentar a confiança nos atos promovidos pelas instituições e o fortalecimento do tema na esfera pública (Brasil, 2007).

O Fórum Nacional de Gestão da Ética nas Empresas Estatais pode ser considerado um subsistema deste que agrega representantes de comissões de ética de 22 empresas em torno da gestão da ética pública. Busca proporcionar reflexão sobre temáticas afins a essas empresas, estimular o aprimoramento dos códigos de conduta,

compartilhamento de modelos e boas práticas, promover comunicações e seminário anual, com debate acerca de temas relevantes para a ética pública, como assédio e conflito de interesse, e aperfeiçoar o código de ética das empresas, entre outras ações de relevância (Fórum Nacional de Gestão da Ética nas Empresas Estatais, 2023).

O Fórum colabora com o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e recentemente, publicou um Guia de Boas Práticas para Gestão da Ética, que serve de importante referência, não somente às empresas estatais, mas também aos demais órgãos e entidades. (Id.,2022)

2.8 Comissão de Ética do Serpro

A Comissão de Ética do Serpro (CES), instituída em 2007, integra tanto o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal como o Fórum Nacional de Gestão da Ética nas Empresas Estatais, e é vinculada ao conselho de administração da empresa.

Atua como instância consultiva de empregados e dirigentes, empreende ações relacionadas à comunicação e educação sobre as normas éticas e supervisiona a observância dos Códigos (de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, de Ética, Conduta e Integridade do Serpro e de Conduta da Alta Administração Federal). Além disso, apura denúncias de condutas antiéticas cometidas por agentes públicos (Serpro, 2022d).

É constituída por três membros titulares, e respectivos suplentes, com distribuição equitativa de gênero, ocupantes de funções gerenciais e técnicas, e representação das diversas diretorias da empresa, com mandato definido de três anos, permitida a recondução. O regimento interno estabelece situações de impedimento para a designação, como membros, de diretores e empregados com cargos em entidades de cunho político-partidário, sindicais e patronais.

Os membros não atuam com exclusividade, tampouco recebem remuneração adicional. Há documentos institucionais que designam e regulam o funcionamento do colegiado, como decisão diretiva e regimento interno, respectivamente.

As denúncias são recebidas pela Ouvidoria, que detém a responsabilidade de fazer a triagem e remeter para tratamento às respectivas instâncias de integridade. A comissão de ética recebe as denúncias que lhes são dirigidas e, em reunião colegiada, os membros decidem pelo acatamento ou não, considerando os elementos mínimos para admissão definidos no regramento legal. Neste momento, verificam a existência de conflito de interesse para atuação nas apurações, devendo-se declarar impedidos, conforme o caso. Cabe ressaltar que as denúncias nas quais figurem como denunciados são tratadas pela Comissão de Ética Pública.

Há um vínculo da comissão com a instância máxima da empresa para fins administrativos (equipe com atuação exclusiva, verba para custeio de viagens, capacitações e instalação física). No entanto, atua com imparcialidade e independência. A alta administração não interfere em suas decisões.

A legislação traz mecanismos de proteção contra possível retaliação institucional aos membros. De acordo com o regimento, a condição de membro cessa no momento da extinção do mandato, da renúncia ou ocorrência de desvio disciplinar ou ético reconhecido pela Comissão de Ética Pública. E também no caso de reiteradas ausências às reuniões, sem apresentação de justificativa.

A comissão também responde consultas de conflito de interesse. As demandas versam sobre exercício de atividade paralela, concessão de brindes, presentes, hospitalidades e participação em eventos educacionais custeados por terceiros.

As denúncias são tratadas observando-se o sigilo, a proteção da identidade do denunciante, a preservação da honra e imagem da pessoa investigada. A comissão pode aplicar punições, que deverão ser enviadas à Comissão de Ética Pública para constar do banco de sanções e à área responsável pela gestão de pessoas, a fim de constar dos assentamentos funcionais. Neste caso, pode impactar o encarreiramento, bem como ocasionar o impedimento à transferência de localidades e à participação em programas corporativos.

Todas as questões mencionadas até o momento e que versam sobre composição, competências, forma de atuação, rito processual, aplicação de penalidade, entre outras, estão previstas no regramento legal das comissões de ética. Trata-se de atividade altamente regulada e há uma pequena margem que permite a consideração de

especificidades do meio organizacional nos documentos éticos institucionais.

A comissão de ética possui uma equipe, com dedicação exclusiva, que compõe a secretaria executiva, subordinada administrativamente ao gabinete institucional. A sua finalidade envolve atuar na elaboração e no cumprimento do plano de trabalho de gestão da ética e fornecer apoio técnico e material para que a instância possa cumprir com suas atribuições.



3

3

ESTUDOS SOBRE COMISSÕES DE ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Existem poucos estudos específicos sobre comissões de ética, sendo que alguns trabalhos se dedicaram a analisar o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e a atuação das comissões de ética. São apresentados os considerados mais alinhados ao propósito da presente pesquisa.

Annita Mendes, considerada pioneira no estudo do referido sistema, realizou pesquisa com comissões de ética visando identificar a sua influência no processo de redemocratização do Estado brasileiro.

Analizou aspectos relacionados à atuação das instâncias no desempenho de seu papel institucional. As dimensões consideradas para a caracterização do estágio e referenciadas na literatura envolveram elementos, como aplicações de normas, utilização de instrumentos pedagógicos para divulgação da ética, e estruturais (recursos operacionais, materiais e técnicos) (Mendes, 2010).

A situação em que, na visão da autora, apresentava baixo desempenho, caracterizava-se pela inexistência de ações de capacitação e comunicação institucional relacionadas ao tema da ética, pouca participação dos membros nos cursos de formação promovidos pela Comissão de Ética Pública. Havia também alta rotatividade, pouco comprometimento da alta administração com o trabalho, falta de local exclusivo para a realização das reuniões e ausência da figura da secretaria executiva para apoiar nas atividades.

A condição caracterizada como de alto desempenho envolvia aplicação e divulgação do código de ética institucional, apuração de denúncias, promoção de intensas ações pedagógicas, de comunicação, existência de estrutura e respaldo da alta administração.

Mendes (2010) apontou caminhos para a atuação mais efetiva das comissões de ética setoriais, referendados pela literatura especializada. Em primeiro lugar, cita a importância da vinculação da instância à alta administração da organização (que deve fornecer respaldo e estar comprometida com o tema), possibilitando que tenha

poder de decisão em relação ao estabelecimento e cumprimento do seu plano de ação.

Destaca também, como boa prática, a elaboração e divulgação do código de ética institucional e a identificação de servidores com sensibilidade ao tema para apoiar e atuar no trabalho de divulgação e conscientização dos empregados.

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

Mendes (2014) analisou a implementação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal tendo como base os dispositivos utilizados para fomentar essa discussão na esfera pública. Procurou compreender como ocorreu a sua institucionalização e influência na conduta dos servidores, sob a perspectiva de três eixos (educacional, estruturante e sistema de consequências) considerados balizadores das diretrizes de promoção da ética.

Sinaliza que, apesar dos avanços conquistados, sob a ótica educativa, a política pública não foi efetiva em promover a formação ética na Administração Pública, ficando mais restrita aos que atuam de forma mais direta nas comissões de ética (membros e secretaria executiva). No aspecto estruturante, observou a relevância do apoio da alta administração (corroborando o estudo realizado pela autora em 2010) para o desenvolvimento das atividades. O desempenho das instâncias no processo de apuração ética, sob um viés punitivo, relacionado ao sistema de consequências, é o que teve maior visibilidade na promoção da ética.

Oliveira (2018) realizou pesquisa com comissões de ética do Poder Executivo Federal utilizando como ferramenta a gestão de riscos. Foram mapeados aqueles presentes nas atividades que poderiam dificultar o alcance da missão institucional de promoção da ética na realidade organizacional em que estavam inseridas. O pressuposto da sua análise é de que, ao buscar conhecer as restrições envolvidas nas ações, permite-se o aprimoramento da gestão pública e uma maior convergência da agenda de governo com os interesses sociais.

Foi mapeado pelo autor um conjunto de riscos de modo que os caracterizados como “altos” estavam relacionados ao apoio da alta administração, acúmulo de atividades por parte dos membros e ao aspecto orçamentário. Segundo ele, foi verificada, em outros estudos, a persistência destes ao longo do tempo, indicando a necessidade de se pensar em uma reestruturação do sistema para uma maior efetividade.

Conforme já mencionado antes, os resultados do levantamento bibliográfico apontam a existência de poucos trabalhos relacionados ao sistema de gestão da ética pública, ao desempenho de comissões de ética, e consta, até o momento, nenhum que tenha o propósito de analisar, especificamente, os impactos da implementação do programa de integridade na atuação das instâncias, e mais especificamente, da Comissão de Ética do Serpro.

Dessa forma, entende-se que os resultados desta dissertação podem contribuir para o aprofundamento da temática.



4

METODOLOGIA

A abordagem considerada nesse estudo é de cunho qualitativo e tem sido amplamente utilizada em ciências sociais. Permite uma melhor compreensão do contexto em que os fenômenos acontecem, identificação de relações e favorece os estudos exploratórios, quando o que se pretende estudar não se encontra bem delimitado (Gil, 2021).

No que se refere à coleta de dados, delinea-se o universo da pesquisa considerando a Comissão de Ética do Serpro.

O espaço temporal analisado é o momento de transição marcado pela publicação da Lei das Estatais (em 2016) e a orientação para a implementação dos programas de integridade na esfera pública, permitindo, assim, realizar uma comparação entre os dois períodos (antes e depois da implementação).

4.1 Análise documental

Foi utilizada a técnica de análise documental, que de acordo com Gil (2002), deve ser realizada em consonância com os objetivos e o planejamento da pesquisa. Dessa forma, realizou-se a identificação prévia de informações (relacionadas às funções das comissões de ética) nos instrumentos legais que possibilitassem a verificação das mudanças ocorridas nos dispositivos institucionais e também servissem de subsídios para os questionamentos direcionados aos entrevistados.

Foram analisados leis, decretos, resoluções, guias e institucionais, como regimento interno, documentos de designação, relatório de gestão e código de ética. O quadro a seguir relaciona esses documentos. Os cinco primeiros (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).

O Quadro 2 traz a relação dos documentos institucionais analisados:

Quadro 2 – Relação de documentos institucionais relacionados à ética e integridade	
Documento	Descrição
Relatório de Gestão da Comissão de Ética do Serpro	Relaciona as ações realizadas pela comissão durante o ano em referência
Regimento Interno da Comissão de Ética do Serpro	Define a forma de funcionamento da Comissão de Ética do Serpro
Código de Ética, Conduta e Integridade do Serpro	Traz princípios, valores, condutas esperadas, vedações aos agentes públicos que atuam no Serpro.
Documento de Designação do COINT	Estabelece o Comitê de Integridade do Serpro e define suas atribuições.
Documento de Designação da Comissão de Ética	Designa a Comissão de Ética do Serpro

Fonte: Elaborado pela autora, 2023, com base em documentos institucionais do Serpro (2014a, 2015, 2021a, 2021b).

4.2 Entrevistas

Gil (2008) situa a entrevista como uma técnica de coleta de dados muito utilizada em ciências sociais por permitir a reunião de diversos elementos da vida social e a possibilidade de analisar o comportamento não verbal dos entrevistados. A condução adequada de uma entrevista, segundo o autor, enseja determinadas estratégias e habilidades do entrevistador.

Foram utilizados roteiros de entrevistas (estruturados e parcialmente estruturados) para públicos diferentes, tal como relacionado no quadro a seguir:

Quadro 3 – Relação de instrumento de coleta por público-alvo

Instrumento	Descrição
Entrevista	Membros e empregados que atuaram na secretaria executiva da Comissão de Ética do Serpro
	Ex-Titulares de instâncias de integridade: superintendência de riscos e compliance, corregedoria, ouvidoria, e auditoria Interna

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

4.3 Análise de conteúdo

A técnica foi utilizada para o estudo dos dados levantados em dispositivos legais, institucionais e entrevistas. Conforme aponta Gil (2002), permite ao pesquisador trazer à tona tanto o conteúdo manifesto como aquele que se encontra oculto nas comunicações. Envolve a existência de três fases: pré-análise, exploração e tratamento dos dados.

Para Franco (2008), a mensagem é o ponto de partida da análise de conteúdo e apresenta um significado que se vincula a um determinado contexto de produção. De acordo com a autora, as descobertas carecem de relevância teórica, ou seja, um dado proveniente de uma mensagem necessita estar vinculado a outro dado. Como procedimento de pesquisa, envolve etapas, como codificação, decodificação, identificação de maneira sistemática e objetiva de características específicas da mensagem, que permitem a realização de inferências.

Segundo a autora, em um primeiro momento, ocorre a chamada “pré-análise”, que abrange estabelecer um contato inicial com os documentos a serem examinados, realizar a escolha acerca de quais utilizar, formular hipóteses e indicadores. A fase seguinte é a da categorização, aspecto fundamental na técnica, podendo ser definida previamente ou não. Nas palavras da autora:

“A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos” (Franco, 2008, p. 59).

Para facilitar a organização e análise dos dados da pesquisa, foram estabelecidas dimensões (funções, práticas, desafios e oportunidades), e posteriormente, categorizações dentro de cada uma delas. As funções foram identificadas nos dispositivos legais, institucionais e nas entrevistas. As práticas em relação aos documentos institucionais, às entrevistas e à dimensão desafios e oportunidades, somente nas entrevistas.

Cabe destacar que as categorias relacionadas às funções foram as únicas estabelecidas a priori para a investigação dos documentos (legais, institucionais) e das entrevistas. As demais (dimensões práticas, desafios e oportunidades) surgiram a partir da análise do conteúdo das entrevistas.

A primeira dimensão analisada refere-se às funções exercidas pela comissão de ética. São formadas pelas diferentes atribuições e foram categorizadas pela autora da pesquisa em educativa e preventiva, consultiva, investigativa, repressiva, reguladora, representativa e supervisora.

Foram estabelecidas tendo como parâmetros a própria legislação sobre ética, o referencial teórico e as orientações advindas dos cursos de formação da Comissão de Ética Pública. Alinham-se, em certa medida, às funções de gestão da ética pontuadas por Mendes (2014), quais sejam, normatização, educação, acompanhamento e consequências.

Na sequência, são descritas com base nas atividades correspondentes:

- a) Função educativa e preventiva: realização de palestras, capacitações, campanhas de comunicação;**
- b) Função consultiva: orientações a empregados e dirigentes sobre as normas de conduta, respostas a questionamentos relacionados a conflito de interesses;**
- c) Função investigativa: apuração de denúncias conforme o rito processual específico, realização de diligências;**
- d) Função repressiva:6 aplicação de penalidade de censura ética, proposição de recomendações, acordo de conduta, sugestão de exoneração e devolução ao órgão de origem;**

⁶ Cabe ressaltar que não configura elemento essencial na atuação de uma comissão de ética. No contexto da pesquisa, o destaque como função ocorre apenas para fins metodológicos.

- e) **Função reguladora: elaboração de código de ética, regimentos, políticas e demais normativos sobre conduta ética;**
- f) **Função representativa: representação da instância (comissão de ética) no sistema de gestão da ética, no comitê de integridade da empresa ou em outro tipo de configuração;**
- g) **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;**

Com a dimensão “práticas”, buscou-se identificar as ações efetivamente realizadas pela comissão de ética no exercício de seu papel institucional. Foi possível observá-la em um dos documentos institucionais (relatório de gestão) e também nas entrevistas.

Os desafios dizem respeito a situações caracterizadas por dificuldades, obstáculos, problemas percebidos pelos entrevistados na atuação da comissão de ética frente ao contexto de mudanças.

A última dimensão, oportunidades, refere-se a aspectos que possam ter contribuído para impulsionar ou fortalecer a atuação da comissão de ética.



5

ANÁLISE DE DADOS

5.1 Análise documental

Conforme indicado no capítulo anterior, que trata do percurso metodológico dessa Dissertação, foi realizado levantamento de documentos organizados em dois grupos: os de natureza legal (leis, decretos, resoluções e guias) e os de caráter institucional da empresa Serpro (regimento interno, relatório de gestão, código de ética e documentos de designação da comissão de ética e do comitê de integridade).

5.1.1 DISPOSITIVOS LEGAIS

Na sequência, apresenta-se o estudo dos dispositivos legais 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 alinhadas 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 entrada em vigor daqueles que versam sobre integridade: Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais (2015), Lei nº 13.303/2013 (Lei das Estatais), Decreto nº 8.945/2016 e Decreto nº 11.129/2022.

No Apêndice A, Análise dos Dispositivos Legais Elencados, é possível consultar o detalhamento referente à categorização.

5.1.1.1 Análise dos dispositivos legais elencados

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 da instituição de comissão de ética nos órgãos e nas entidades públicas. As regras deontológicas estipulam que o servidor público não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta e deverá buscar o equilíbrio entre legalidade e finalidade nas suas ações e decisões (Brasil, 1994).

Observa-se o intuito da Administração Pública em enfatizar o aspecto ético na conduta dos agentes públicos, materializada em regras de conduta e consequente criação de uma estrutura, no caso, a comissão de ética, responsável por orientação, aconselhamento e aplicação de censura. Destacam-se 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 seguido com a finalidade de que servisse de exemplo aos demais servidores públicos. Visava proporcionar mais segurança aos atos praticados pelas autoridades, com estipulação de regras sobre conflito de interesse e previsão de sanções (Brasil, 2000). Cabe enfatizar que, em se tratando deste público, o âmbito de atuação é da Comissão de Ética Pública.

O início da estruturação do sistema de gestão e rede de ética do Poder Executivo Federal ocorreu com a vigência do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Abrangia a CEP e as comissões de ética setoriais, com a finalidade de promoção de atividades sobre conduta ética.

As principais competências previstas para o sistema envolviam contribuir para a implementação de políticas públicas e viabilizar a interação de normas, procedimentos e ações para o alcance de melhores resultados na gestão da ética pública institucional (Brasil, 2007).

Estabeleceu também 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 e 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.).

O dispositivo legal preconizou que os dirigentes das entidades públicas assegurassem as condições de trabalho para as comissões, atendessem com prioridade às solicitações da CEP, avaliassem a gestão da ética no âmbito do seu órgão e instituíssem secretaria executiva (subordinada à instância máxima) para cumprir plano de trabalho da comissão.

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

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

Para mais, foram estabelecidas novas: 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 de 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 dispositivo anterior e acrescentou normas mais específicas de regulação do funcionamento e rito processual das comissões de ética, além de um maior detalhamento em relação às atribuições da secretaria executiva. (Brasil, 2008)

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

No âmbito de vigência da Lei nº 12.813/2013, estabelece que o agente público busque atuar de forma a evitar situações relacionadas a conflito de interesses. No caso de haver dúvidas, deve encaminhar o questionamento 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, a sua função consultiva.

O exame dos dispositivos legais no período compreendido entre 1994 até 2013 revela, de forma mais proeminente, a ação do poder público de estruturar um conjunto de medidas relacionadas à gestão da ética. Envolveu a criação de instâncias, como a Comissão de Ética Pública e as comissões de ética setoriais, a definição e ampliação das suas respectivas atribuições e funções e a integração de todo esse conjunto de elementos através da instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.

Conforme mencionado em momento precedente, a Lei nº 13.303/2016 e o Decreto nº 8.945/2016 (que a regulamenta) apresentaram procedimentos e regras mais rígidos sobre estrutura de governança e integridade com o intuito de promover maiores fiscalização, transparência e controle dos atos de gestão 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, 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 a empregados e dirigentes (Brasil, 2016).

As empresas deveriam adequar, constantemente, suas práticas ao código de conduta e às regras de boa governança e caberia ao conselho de administração realizar a aprovação do documento.

Aqui, já se observam efeitos nas funções das comissões de ética, tanto na reguladora (em função das 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 antes da vigência da lei) 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), para viabilizar o desenvolvimento de uma cultura ética. O texto preconiza que a gestão da integridade envolve relacionamento entre atores e diversas áreas, como a comissão de ética, corregedoria, controles internos, auditoria (Brasil, 2015)⁷.

Consoante o documento, configura como 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 também de código de conduta e existência de canal de denúncias (alinhado com o sistema da ouvidoria para a detecção de irregularidades e desvios éticos de forma centralizada) (Brasil, 2015).

O código de ética e integridade é visto como um relevante instrumento do programa para o desenvolvimento da cultura ética, devendo apresentar as características, os valores organizacionais e o posicionamento corporativo em relação ao tema da ética e integridade. O Guia fornece diretrizes de como deve ser estruturado e as informações que deve abranger, devendo ser amplamente divulgado aos empregados em meio físico e/ou digital, inclusive com declaração de ciência (Brasil, 2015).⁸

A alta administração, segundo o documento, tem um papel relevante neste contexto, devendo evidenciar o seu comprometimento e servir de exemplo aos demais colaboradores de forma a contribuir com a efetivação de altos padrões de integridade e aprimoramento da cultura ética na organização (Ibid.).

Uma configuração importante que surge nesta conjuntura é o comitê de integridade (que reúne representantes das instâncias) para

⁷ Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais.

⁸ (Brasil, 2015) refere-se ao Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais.

atuar, de forma integrada, na discussão de questões, mitigação de riscos relacionados à ética e integridade (Brasil, 2015).

Deveriam ser estabelecidas ações de divulgação e treinamento, com periodicidade e obrigatoriedade, visando à promoção da cultura da ética e integridade que versassem sobre o programa, código de conduta, valores, canal de denúncias, mecanismos de proteção ao denunciante e penalidades (Ibid.).

Por fim, o Guia prevê, como essencial, o estabelecimento de medidas efetivas de punição frente às irregularidades cometidas, as quais deveriam estar contempladas nas normas de ética e integridade, visando à credibilidade e ao sucesso do programa (Brasil, 2015).

Em relação às funções das comissões de ética, com a sua publicação, observam-se efeitos, na reguladora, em decorrência das recomendações para a adequação do código de ética e estruturação de políticas. Há efeitos, também, na função investigativa, por conta do canal único de denúncia, que altera o seu fluxo de recepção e as medidas de proteção ao denunciante, e na educativa e preventiva, em função das ações de divulgação e capacitação sobre ética e integridade.

O último dispositivo legal analisado é o Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a responsabilização de pessoas jurídicas na 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, que consistem em comprometimento do alto escalão, códigos de ética direcionados a empregados, administradores, fornecedores e prestadores de serviço, realização de capacitação e comunicação, canais de denúncia e medidas disciplinares (Brasil, 2022).

A publicação do 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, posteriormente tornaram-se determinações por força da vigência da Lei das Estatais (13.303/2016), do decreto que a regulamenta (Decreto nº 8.945/2016) e do Decreto nº 11.129/2022. Foi instituído, portanto, um caráter de obrigatoriedade às empresas para a adequação de suas estruturas de integridade ao preconizado nos dispositivos legais.

Realizando-se a comparação entre os dois momentos, é possível dizer que a legislação anterior à integridade apresentou diretrizes mais gerais, tanto sobre a estruturação do código de ética corporativo, quanto em relação à realização de ações de comunicação e capacitação. O foco maior foi 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 de ética surgida nesse período pode ser percebida como uma ação governamental frente às recomendações de organismos internacionais, como OCDE e Organização das Nações Unidas (ONU), e à cobrança da sociedade pelo estabelecimento de ações mais efetivas de combate à corrupção no país.

Cabe destacar um aspecto presente no Decreto nº 6.029/2007, o qual preconiza, como competência do sistema de gestão da ética, a contribuição para a implementação de políticas públicas que tenham como instrumentos a transparência e o acesso à informação. Percebe-se, então, na legislação sobre ética, a presença de alguns elementos de integridade, e não somente de conduta ética, que posteriormente seriam incorporados de forma mais efetiva pelas comissões de ética na sua atuação como instâncias de integridade.

Quando se adentrou na esfera da integridade, passou a ocorrer uma priorização estratégica dirigida ao código de ética e às políticas relacionadas à ética e integridade, sendo considerados, portanto, instrumentos essenciais do programa.

Reforçou-se a necessidade de desenvolvimento de ações educacionais e de comunicação, com o estabelecimento de periodicidade e obrigatoriedade, bem como de recomendações específicas em relação ao escopo de conteúdo, à estratégia e forma de estruturação para a expansão da cultura ética.

Houve a exigência de criação de comitê de integridade (instância que não existia até esse momento), com a participação das diversas instâncias relacionadas à temática, remetendo à importância da atuação integrada para discussão e mitigação de riscos no ambiente organizacional.

O papel da alta administração na legislação que antecede as diretrizes de integridade ressaltava a necessidade do exemplo aos

demais agentes públicos e o fornecimento de apoio, condições de trabalho às comissões de ética. Na perspectiva da integridade, deveria haver também o comprometimento desses atores com a temática. Exigiu-se que a aprovação do código de ética fosse incumbência do conselho de administração das empresas.

Outro ponto observado é a ênfase dada nos dispositivos sobre integridade em relação à expressão “desenvolvimento da cultura ética, cultura de integridade”. Este último alinha-se às diretrizes da OCDE (OECD, 2020), utilizadas como referência na construção do Guia de Integridade da CGU, segundo as quais 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.

5.1.1.2 Síntese das mudanças nas funções das comissões de ética

Apresentam-se, de forma consolidada, os efeitos observados, citados ao longo do texto, a partir da entrada em vigor da legislação sobre integridade nas funções desempenhadas pelas comissões de ética setoriais.

Houve alterações na reguladora, em decorrência das exigências de adequação do conteúdo e divulgação do código de ética interno, e também previsão de políticas relacionadas aos temas da ética (conflito de interesses, nepotismo).

Na educativa e preventiva, pela previsão de divulgação e realização de treinamentos obrigatórios aos empregados e administradores, e na investigativa, em função da modificação no fluxo de recebimento de denúncia e mecanismo de proteção ao denunciante.

A função representativa foi modificada devido à necessidade de participação da comissão de ética no comitê de integridade, que reúne instâncias de integridade, como ouvidoria, auditoria, corregedoria e compliance.

Nas demais (consultiva, repressiva e supervisora), não foram observados efeitos que ensejassem alterações substanciais.

O Quadro 4 apresenta, de forma sintética, os achados em relação aos efeitos da legislação que versam sobre integridade nas funções das comissões de ética setoriais.

Quadro 4 – 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 brindes e presentes, conflito de interesses.
Educativa e preventiva	Divulgação e realização de treinamentos obrigatórios anuais sobre 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.

5.1.2 Documentos institucionais do serpro

Os instrumentos institucionais analisados foram elencados no Quadro 2 – Relação de documentos institucionais relacionados à ética e integridade.

A seguir, são apresentadas as principais observações obtidas por meio da comparação entre as versões dos documentos. Buscou-se observar como as diretrizes de integridade foram sendo incorporadas, especificamente as modificações relacionadas às funções e práticas da Comissão de Ética do Serpro. A referência para estudo das mudanças é a implementação do programa de integridade na empresa.

5.1.2.1 Regimento interno da comissão de ética

Foram consideradas as duas únicas versões existentes do documento (referentes aos anos 2014 e 2018).

Em sua seção introdutória, apresenta, como objetivo, regular o funcionamento da comissão, e faz menção às funções consultiva, educativa e investigativa do colegiado. Há detalhamento, ao longo do texto, de todas, com exceção da educativa e preventiva.

Na comparação entre as duas versões, não foram observados reflexos do programa de integridade que tenham ensejado modificações nas funções da comissão de ética.

5.1.2.2 Código de ética, conduta e integridade

Foram analisadas seis versões do documento, publicadas entre os anos 2014 e 2021. A primeira, de 2014 (DE 012/2014) (Serpro, 2014b), é denominada “Código de Ética e de Conduta Empresarial do SERPRO”.

Na edição seguinte (GP 017/2016) (Serpro, 2016c), notam-se algumas diferenças. A motivação de atualização que consta no texto faz menção à busca por alinhamento ao programa de integridade da empresa. Na parte introdutória, foram incluídas a dimensão da transparência e uma seção (que não existia na versão anterior) dedicada à Comissão de Ética do Serpro, relacionando competências, legislação específica, previsão de canal de denúncia, sigilo e atuação da secretaria executiva.

Nas disposições finais, há a previsão de que a ocorrência de retaliação a denunciantes e testemunhas ensejará instauração de processo de apuração ética e a prerrogativa de aprimoramento do código cabe à comissão de ética.

Na versão publicada em 2017 (GP 008/2017) (Serpro, 2017a), a competência pela aprovação do documento passou a ser do conselho de administração (nas anteriores era do Diretor-Presidente). A motivação por atualização é explicitada e aponta para o alinhamento às determinações da Lei nº 13.303/2016, ao programa de integridade e estatuto social da empresa. O nome do código é alterado e passa a ser “Código de Ética, Conduta e Integridade do Serpro”.

O trecho introdutório menciona a busca por alinhamento às diretrizes de integridade e o repúdio à ocorrência de toda forma de fraude e corrupção. Em relação à abrangência de agentes públicos, inclui-se o conselho de administração. Sofre atualização também a legislação que rege o tema, com a inclusão do regramento sobre conflito de interesses, nepotismo, brindes e presentes.

Em relação aos princípios éticos, menciona-se a valorização da ética e da integridade como forma de aprimorar comportamentos e atitudes. No que concerne à relação com fornecedores e parceiros, insere-se a declaração de repúdio às relações que configurem crime, corrupção, lavagem de dinheiro, fraude, bem como à omissão diante dessas práticas.

Outra alteração observada foi na seção que aborda a Comissão de Ética do Serpro. Foram incluídas a menção à apuração de transgressões aos dispositivos do código, a previsão de emissão de recomendação, a celebração de acordo de conduta pessoal e profissional e a aplicação de sanção de censura. igualmente, foi tornada atual a legislação que rege a atuação do colegiado, com a inclusão da Lei das Estatais (Lei nº13.303/2016).

Na sequência, ocorre a publicação da GP 009/2017 (Serpro, 2017b), e a análise revela não haver diferença em relação à versão anterior.

A próxima (TR 011/2021) (Serpro, 2021a) surge quatro anos depois. Na parte introdutória, cita-se que a visão, missão e os valores (que integram os componentes estratégicos) trazem o direcionamento para a organização, o desenvolvimento empresarial e a não permissão de punição ou retaliação dos seus agentes por cumprimento do código de ética.

Na seção que descreve as “condutas aceitáveis”, foi incluído item sobre prevenção e não prática de fraude e corrupção e dever do agente público de realizar denúncia diante de situações desta natureza.

Ao final do documento, no trecho que menciona a Comissão de Ética do Serpro, acrescentou-se disposição sobre a adoção de providências para assegurar proteção a denunciante e testemunhas. E também promoção anual (em parceria com outras áreas) de ações educativas para o aprimoramento de condutas, da ética e sobre a política de gestão de riscos aos administradores.

A última edição (TR 014/2021) (Serpro, 2021b) não apresentou alterações em relação à anterior e a motivação à atualização apontou a necessidade de correção de erro material.

A análise de todas as versões permitiu verificar a evolução do código, e como, aos poucos, foram sendo incorporadas as diretrizes de integridade, tais como mudança do nome, citação do canal de denúncia, previsão de proteção ao denunciante, inserção da integridade como princípio, capacitação obrigatória, aprovação pelo conselho de administração.

Os reflexos da nova legislação foram observados a partir da versão publicada em 2016, que coincide com o estabelecimento do programa de integridade na empresa.

Identifica-se mudança na função investigativa e reguladora pela exigência de implementação de norma específica e respectivas providências sobre proteção a denunciante e testemunha; maior detalhamento no documento sobre oferta e recebimento de brindes e presentes e inclusão de itens sobre atuação em rede social.

Na educativa e preventiva, pela exigência de promoção de capacitação anual sobre ética e política de gestão de riscos aos administradores. Ao mencionar a necessidade de parceria com as outras áreas, verifica-se também o fomento à atuação integrada da comissão para a realização dessas ações.

O documento possui alinhamento às diretrizes do Guia para Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais da CGU, no qual constam recomendações para que abarque todos esses elementos.

Fazendo um paralelo com a abordagem de Cini (2010) sobre o viés constante em regras de conduta, nota-se que as mudanças ensejadas no código se alinham tanto à perspectiva da obediência (ampliação de regras sobre oferta e recebimento de brindes e presentes, rede social, fraude e corrupção), como à da probidade (princípios e ações educacionais sobre ética).

Outro aspecto importante é a referência explícita no documento aos componentes estratégicos da organização, relacionando, portanto, a dimensão ética à estratégia organizacional. De acordo com Matos (2012), realizar a gestão em época de grandes mudanças demanda

estratégia de empresa em alinhamento a valores, orientações e plano de ação. É fundamental, segundo explana, que se busque realizar intervenções na cultura organizacional para corrigir desvios de comportamentos, pois do contrário, os movimentos de reestruturação empresarial se mostrarão inócuos.

5.1.2.3 Documento de designação do comitê de integridade

O Comitê de Integridade do Serpro passou a vigorar em 2018 e o documento que o institui possui três versões (referentes aos anos de 2018, 2020 e 2022).

Na primeira, consta, como finalidade, reunião de forma colegiada de representantes do sistema de integridade da empresa (auditoria, comissão de ética, ouvidoria, corregedoria, controle, riscos e conformidade) no tratamento de questões relacionadas à ética e integridade, assessoramento da diretoria da empresa em decisões corporativas relacionadas ao tema, mitigação de riscos de irregularidades, fraudes, corrupção e desvios éticos.

Atua como uma instância deliberativa e consultiva, buscando uma integração entre as áreas que atuam nas atividades relacionadas ao sistema de integridade da empresa e possui a prerrogativa de solicitar informações necessárias aos responsáveis para a realização de seus trabalhos, devendo observar o sigilo.

Os integrantes devem atuar com independência, autonomia e imparcialidade, possuem proteção contra retaliações que vierem a sofrer no desempenho das atribuições e não poderão participar de discussões e deliberações que possam configurar conflito de interesse.

O comitê se reporta ao Diretor-Presidente, e excepcionalmente, ao conselho de administração, nos casos de suspeição, omissão ou participação em irregularidades por parte do Diretor-Presidente. O presidente da comissão de ética figura como representante e deverá levar ao conhecimento da comissão as questões que necessitem de análise e decisão colegiadas.

Em relação às principais atribuições, o documento menciona a promoção da atuação integrada entre as diversas áreas da empresa e as instâncias de integridade; a articulação de ações para a viabilização

do programa de integridade; a formulação de normas e procedimentos à promoção da ética e integridade; a avaliação e o monitoramento de exposição a riscos de integridade; a análise e proposição de soluções em situações de irregularidades, fraude, corrupção e desvios éticos; a elaboração de indicadores corporativos e recomendações; a realização de estudos e recomendações para a adequação da empresa à legislação pertinente; a revisão do plano anual de comunicação e capacitação; o fomento ao uso do canal de denúncia, transparência ativa e passiva; e a definição de plano de proteção ao denunciante.

Na segunda versão, publicada em 2020, a alteração é motivada para a atualização de nomes de estruturas e modificação da forma de participação da auditoria interna em conformidade com a legislação que rege a instância.

Na terceira (referente à 2022), retira-se o item que trata sobre a revisão anual do plano de comunicação e capacitação em integridade e define-se que os membros terão acesso irrestrito a dados e informações (independentemente do grau de sigilo) para a realização de suas atividades.

No que se refere ao documento de designação do comitê de integridade, observam-se mudanças nas funções e atribuições da comissão de ética. Primeiramente na representativa, pois o seu presidente passa a integrar e representar a instância nesse novo colegiado a partir de 2018.

Na educativa e preventiva, em função da referência ao plano de capacitação e comunicação conjunto em integridade; na reguladora, pela prerrogativa de formulação de normas e procedimentos relacionados ao tema da ética e integridade; e por último, na investigativa, visto que o plano de proteção ao denunciante passa a integrar o seu rito processual de apuração de denúncias, devendo ser aprovado pelos membros do comitê.

5.1.2.4 Documento de designação da comissão de ética

A primeira versão analisada do documento é a DE 002/2015 (Serpro, 2015b). Nela, consta que o Diretor-Presidente da empresa possui a prerrogativa de designar a comissão, que a ele vincula-se, em concordância com a legislação da ética (Decreto nº 6.029/2007 e Resolução nº 10/2008). São apresentados os nomes dos membros

titulares e suplentes e menciona-se que atribuições e forma de funcionamento da comissão estariam dispostas na legislação da ética, no regimento e no código de ética da empresa.

O documento faz referência também à secretaria-executiva, que é exercida pela Coordenação Executiva da Comissão de Ética do Serpro, subordinada ao Gabinete do Diretor-Presidente.

Nas edições seguintes (DE 007/2016 e 011/2016) (Serpro, 2016a,2016b), a única alteração observada é em relação à composição da comissão, em função do vencimento do mandato dos membros. Na GP 010/2017 (Serpro, 2017c), a alteração observada, além da composição, é no parágrafo que menciona atribuições dos membros e forma de funcionamento. Cita-se como referência a legislação da ética, o regimento da comissão, e retira-se a menção ao código de ética (que constava nas versões anteriores).

Na versão GP 004/2018 (Serpro, 2018), percebe-se que a referência à legislação da ética é atualizada, com a menção ao Decreto nº 1.171/1994. Alterou-se também a composição da comissão, e no parágrafo sobre a secretaria executiva, a função exercida deixou de ser coordenação executiva e passou a ser de assessoramento, subordinada ao Gabinete Institucional da Diretoria Executiva.

Na última edição examinada, as mudanças ocorreram somente em relação à composição da comissão.

Nos documentos de designação da comissão de ética, não foram percebidas alterações nas funções, tanto que não apresentam o seu detalhamento, citam apenas a legislação de referência. No entanto, cabe ressaltar uma mudança significativa que ocorre na versão publicada em 2018, segundo a qual a secretaria executiva da comissão de ética deixou de ter uma estrutura de coordenação e passou a ser exercida por ocupante de função de assessoramento. Evidencia, assim sendo, um rebaixamento desta na estrutura hierárquica organizacional.

A esse respeito, cabe enfatizar que a decisão organizacional se mostra em desacordo com o preconizado pelo Guia de Boas Práticas para Gestão da Ética (Fórum Nacional de Gestão da Ética nas Empresas Estatais, 2022), o qual recomenda que a secretaria-executiva conste do organograma da organização e esteja vinculada (sob a óptica administrativa) ao conselho de administração ou à autoridade máxima.

5.1.2.5 Relatório de gestão da comissão de ética

Foram analisadas quatro versões do documento (2015 a 2018).

A edição de 2015 apresenta uma seção introdutória que menciona a composição da comissão, sua vinculação ao Diretor-Presidente, a legislação aplicável e a existência de coordenação executiva para o cumprimento do seu plano de trabalho.

Na parte sobre resultados, mencionam-se aspectos quantitativos e qualitativos em relação às denúncias recebidas. São citadas também as ações realizadas (número de reuniões ordinárias, benchmarking⁹, reunião de apresentação com diretores da empresa, palestras para novos empregados, atualização da página da comissão e participação dos membros em eventos externos).

No ano seguinte (2016), o documento segue a mesma estrutura já mencionada. Observam-se, nessa edição, os primeiros encaminhamentos corporativos para a estruturação do programa de integridade na empresa. São feitas reuniões com a diretora responsável pela sua implantação, a qual dá ciência aos membros acerca das exigências relacionadas à ética, com o presidente da Comissão de Ética Pública, para esclarecimentos sobre as mudanças, e também reunião do Fórum de Gestão da Ética nas Empresas Estatais onde o tema foi debatido.

Institui-se grupo de trabalho para a revisão e elaboração da proposta de adequação do código de ética à realidade institucional e às determinações do programa de integridade.

O primeiro aspecto observado no relatório de 2017 refere-se à alteração na secretaria executiva, que deixou de ser uma coordenação. Outra mudança se dá em relação ao recebimento de denúncias. Até então, eram recepcionadas pela caixa corporativa própria da comissão e passaram a ser pelo sistema da ouvidoria. Ocorre a continuidade do grupo de trabalho para a revisão do código, e posteriormente, no mesmo ano, o lançamento da nova versão, que passou a se chamar Código de Ética, Conduta e Integridade do Serpro.

⁹ Por *benchmarking*, entenda-se, a realização de pesquisas entre empresas similares para servir de referência.

Foi estabelecido um plano de comunicação para a divulgação do documento através de notícias, vídeos, utilização de pop-ups, para que os empregados sinalizassem a ciência do código. Verificam-se, também, as participações de membros da comissão em eventos sobre integridade.

Na última versão averiguada (2018), foram verificadas várias modificações na estrutura e extensão do documento. Já na parte introdutória foi inserida uma declaração da empresa sobre a cultura ética, transparência e responsabilidade social. É citada a importância do código de ética como instrumento corporativo de fortalecimento de valores e princípios que fundamentam a postura profissional e também a atuação da comissão de ética com seu histórico de criação em 2004, sua contribuição para a sensibilização em relação ao tema da ética, melhoria do clima organizacional, transparência e controle social, entre outros.

A referência ao escopo legal é mais detalhada, com a citação da legislação aplicável às comissões de ética, Lei de conflito de interesses e também da legislação sobre integridade (Lei das Estatais, decreto que a regulamenta).

Um ponto relevante que surge no texto são os comentários sobre a mudança em relação à secretaria executiva (que deixou de ser uma coordenação). São mencionadas as implicações da decisão corporativa, como não constar do organograma da empresa, perda de vinculação direta com o Diretor-Presidente, situação de subordinação informal dos empregados integrantes da equipe.

São apresentadas as principais funções da comissão através de infográfico (educativa, consultiva, preventiva, conciliadora e repressiva), com ênfase na educacional.

Na seção destinada às ações de educação, menciona-se a realização de várias turmas de treinamento sobre código de conduta para os administradores, conforme a previsão legal passou a exigir. Sucede a inserção de curso obrigatório sobre ética, em um programa corporativo denominado “grade básica funcional e gerencial”, com conteúdos como código de ética, canal de denúncia e estudos de casos relacionados ao tema.

São feitas referências à estruturação da página sobre governança corporativa, que menciona a comissão de ética como uma instância interna de apoio à governança.

Cita-se também a instituição do Comitê de Integridade do Serpro com titulares das instâncias que compõem o sistema de integridade e no qual a comissão de ética passou a ter o seu presidente como representante no aludido.

Foi relatada também a publicação de normativo da ouvidoria da empresa com menção ao canal único de denúncia e medida de proteção ao denunciante contra retaliação.

O relatório de gestão é o único documento institucional que permite observar as alterações ensejadas nas práticas da comissão de ética. Destaca-se o processo de revisão e atualização do código de ética (ocorrido entre os anos 2017 e 2018) que envolveu a criação de grupo de trabalho, participação dos empregados e ampla divulgação, feita por ocasião da publicação. Outra mudança refere-se à atuação conjunta da comissão com as demais instâncias, para tratar de temas relacionados à integridade no comitê específico.

As ações educacionais (antes restritas à ocorrência de algumas palestras corporativas, ambientação de novos empregados), no período após a implementação do programa de integridade, foram mais intensificadas, adquirindo maior peso pelo aspecto de obrigatoriedade da participação imposta aos administradores e empregados e pela maior abrangência atingida.

Em relação a tais ações, há uma convergência com os achados de Mendes (2010) sobre a atuação bem-sucedida de uma comissão de ética, destacando, como fundamentais, as intensas ações pedagógicas e de comunicação para a prevenção de atitudes antiéticas no ambiente corporativo.

No que se refere às funções, verificam-se mudanças na reguladora (em decorrência da revisão do código), investigativa (por força do canal único, e medidas de proteção ao denunciante), educativa e preventiva (ações educacionais e de divulgação) e representativa (participação do presidente da comissão no comitê de integridade).

5.1.2.6 Síntese das mudanças nas funções e práticas

A análise conjunta de todas as versões dos documentos institucionais permitiu identificar as alterações ensejadas nas funções e práticas da comissão de ética e a forma de incorporação das diretrizes de integridade (a partir da instituição do programa).

Foi possível notar como a dimensão ética, a comissão de ética e os seus instrumentos evoluíram, de aspectos centrais de um sistema de ética, para figurar como componentes de outro sistema mais amplo, que congrega diversos elementos relacionados à integridade. Ocorreram em alinhamento ao observado na análise do referencial teórico e aos dispositivos legais sobre integridade pública.

Especificamente em relação às funções, a primeira modificação que se destaca é na reguladora, em decorrência das várias alterações realizadas no código de ética e da implementação de normas sobre ética e integridade.

A investigativa foi alterada, em razão da instituição do plano de proteção ao denunciante (em conjunto com as demais instâncias de integridade) e da implementação do canal único de denúncias.

A função educativa e preventiva, devido ao estabelecimento do plano de capacitação e comunicação conjunto das instâncias de integridade e à ampliação de ações educacionais sobre ética, inclusive de caráter obrigatório.

A representativa foi alterada, dado o presidente da comissão passar a ter assento no comitê de integridade da empresa.

Nas demais, não foram observadas mudanças.

O quadro 5 relaciona os documentos institucionais e as funções da comissão de ética que foram alteradas, a partir da implementação do programa de integridade na empresa. Os demais quadros (6, 7 e 8) apresentam o detalhamento das alterações por documento.

Quadro 5 – Funções alteradas observadas nos documentos institucionais

	Reguladora	Representativa	Educativa e preventiva	Investigativa	Repressiva	Consultiva	Supervisora
Regimento							
Código de ética	X		X	X			
Documento de designação da comissão de ética							
Documento de designação do Comitê de Integridade	X	X	X	X			
Relatório de gestão	X	X	X	X			

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Quadro 6 – Alterações nas funções (código de ética)

Função	Alteração
Reguladora	Exigência de norma específica sobre proteção a denunciante e testemunha, maior detalhamento sobre oferta e recebimento de brindes e presentes e inclusão de itens sobre atuação em rede social.
Educativa e preventiva	Ações educacionais anuais sobre ética de caráter obrigatório.
Investigativa	Providências sobre proteção a denunciante e testemunha.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Quadro 7 – Alterações nas funções (documento de designação do comitê de integridade)	
Função	Alteração
Reguladora	Formulação de normas e procedimentos sobre ética e integridade.
Educativa e preventiva	Plano de capacitação e comunicação conjunto das instâncias de integridade.
Investigativa	Plano de proteção ao denunciante.
Representativa	Participação do presidente da comissão de ética.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Quadro 8 – Alterações nas funções (relatório de gestão)	
Função	Alteração
Reguladora	Revisão e atualização do código de ética.
Educativa e preventiva	Ações educacionais e de divulgação sobre ética.
Investigativa	Medidas de proteção ao denunciante, canal único de denúncias.
Representativa	Participação do presidente da comissão de ética no comitê de integridade.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

5.2 Análise de entrevistas

Nesta seção, apresenta-se a análise das informações obtidas nas entrevistas, conforme especificado na Tabela 3 – Relação de instrumento de coleta por público-alvo.

Ao todo, foram realizadas 13 interlocuções, sendo 8 com integrantes da comissão de ética (membros, ex-membros e pessoas que atuaram na secretaria executiva), 2 com ex-titulares de instâncias de integridade, e 3 com empregados da empresa, representantes de áreas distintas. Optou-se por não realizar a flexão de gênero

(entrevistado, entrevistada), de forma a preservar o anonimato dos respondentes.

Foi fornecido um termo de consentimento e esclarecimento sobre os objetivos da pesquisa, garantia de anonimato dos entrevistados e de que seriam necessárias gravação e transcrição para facilitar a análise das informações. As entrevistas foram realizadas de forma individual e por videoconferência.

O quadro abaixo mostra os entrevistados em relação à ordem em que foi realizada a entrevista, classificação e ao tipo de público-alvo, sendo utilizada como referência para a análise das respostas.

Quadro 9 – Ordenação e classificação dos entrevistados		
Ordem da entrevista	Entrevistado	Atuação
1	A	Membro da comissão de ética
2	B	Membro da comissão de ética
3	C	Membro da comissão de ética
4	D	Titular de instância de integridade
5	E	Membro da comissão de ética
6	F	Secretaria executiva da comissão de ética
7	G	Membro da comissão de ética
8	H	Membro da comissão de ética
9	I	Titular de instância de integridade
10	J	Secretaria executiva da comissão de ética
11	K	Empregado da empresa
12	L	Empregado da empresa
13	M	Empregado da empresa

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

O roteiro estruturado utilizado para os entrevistados A a J pode ser consultado no Apêndice; e as questões relacionadas aos objetivos específicos da pesquisa abrangiam dimensões, tais como funções, práticas da comissão de ética, desafios e oportunidades surgidos. Foi

considerado um marco temporal (implementação do programa de integridade) para permitir a comparação das percepções em relação aos dois momentos (antes e depois da implementação).

Para os entrevistados K a M, foi definido um roteiro semi-estruturado de questões abrangendo a dimensão “práticas” da comissão de ética, antes e depois do programa de integridade.

Optou-se por apresentar separadamente os resultados das entrevistas com os membros da comissão de ética, secretaria executiva e titulares de instâncias de integridade (Entrevistados A a J) e empregados (K, L e M). Isto ocorreu porque as questões direcionadas aos primeiros possuem similaridade, além de o aludido público deter maiores conhecimento e experiência sobre o tema.

Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, por meio da qual buscou-se identificar similaridades nos relatos dos entrevistados, procedeu-se à categorização das informações presentes e realização de inferências, com base no referencial teórico.

A primeira dimensão analisada refere-se às funções exercidas pela comissão de ética. Foram utilizadas as mesmas para análise dos documentos legais e institucionais, cujo detalhamento foi apresentado na Metodologia: educativa e preventiva, reguladora, consultiva, supervisora, investigativa, repressiva e representativa. Portanto, foram as categorias estabelecidas a priori (com base na legislação e no referencial teórico) para a análise e o enquadramento das respostas.

Cabe destacar que, em algumas falas, as funções já vinham especificadas pelo entrevistado (tal qual a categorização acima), e em outras, foi necessário analisá-las e categorizá-las com base na definição utilizada no estudo.

Considerando-se as funções da comissão antes da implementação do programa de integridade, no que concerne ao relato dos membros, da secretaria executiva e dos titulares de instâncias de integridade, a que apareceu com maior frequência em todos os relatos foi a investigativa. O quadro abaixo mostra os resultados obtidos:

Quadro 10 – Frequência de menção às funções (antes do programa de integridade) nos relatos dos entrevistados										
Funções	Entrevistado									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Educativa e Preventiva	X		X				X			X
Investigativa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Repressiva		X						X		
Consultiva					X		X			
Reguladora					X					X

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Após a implementação do programa de integridade, a função educativa e preventiva aparece com maior frequência, conforme revela o Quadro 11.

Quadro 11 – Frequência de menção às funções (depois do programa de integridade) nos relatos dos entrevistados										
Funções	Entrevistado									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Educativa e Preventiva	X	X	X		X	X				
Investigativa	X						X	X		
Repressiva										X
Consultiva		X			X					
Reguladora		X			X					X

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Em relação às práticas associadas a essas funções, foi possível a identificação de quatro categorias, antes da implementação do programa: apuração de denúncias, capacitação e cultura, resposta a consultas e organização do trabalho. Depois do programa, foram

consideradas: apuração de denúncias, capacitação e divulgação, normatização.

Os Quadros 12 e 13 mostram a frequência em que apareceram no relato dos entrevistados.

Quadro 12 – Frequência das categorias relacionadas às práticas (antes do programa de integridade) nos relatos dos entrevistados										
Categoria	Entrevistado									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Apuração de denúncias	X	X	X	X	X		X	X	X	
Capacitação e Cultura	X		X			X				X
Resposta a consultas					X					
Organização do Trabalho			X		X					

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

A seguir, são apresentados alguns fragmentos das respostas dos entrevistados, mais diretamente relacionados às práticas (antes do programa de integridade):

Apuração de denúncias:

[...] atividades eram muito focadas em denúncias, ou seja, era algo muito reativo da nossa parte [...] (Entrevistado B).

[...] a gente atuou fortemente assim para tentar encerrar né, todas as denúncias que tinham sido encaminhadas, as análises e dar os encaminhamentos (Entrevistado E).

Capacitação e cultura:

[...] tem um papel preventivo né, que sempre foi feito muitas vezes por mim, por você [...] e outras pessoas que é aquela colocação para as pessoas que tão entrando na empresa, então acho que esse lado formativo, ele é importante [...] (Entrevistado A).

Eu não percebia naquela época que tinha assim uma preocupação com essa parte de treinamento [...] (Entrevistado F).

Resposta a consultas:

[...] a gente tinha essa função consultiva, né? Éramos consultados nessas situações, as áreas de educação, sempre nos perguntavam muito a participação, assim, um deslocamento de alguns, principalmente da alta liderança ali para participar de alguns eventos internacionais, se aquilo poderia se configurar como uma fragilidade do ponto de vista ético (Entrevistado E).

Organização do trabalho:

Era muito tranquilo, tudo muito bem estipulado e regrado, né, pela Comissão de Ética Pública. Então, não havia dúvida alguma de papel ou execução, a quem cabia né e nem do que devia ser feito. Até porque, assim, já é algo estruturado há muito tempo no governo [...] (Entrevistado C).

[...] buscamos também tirar algumas dúvidas com a Comissão de Ética Pública, formalizando alguns questionamentos, pedindo algumas orientações, então a gente trabalhou um pouco do ponto de vista de organização e estruturação ali de fluxos [...] (Entrevistado E).

Quadro 13 – Frequência das categorias relacionadas às práticas (depois do programa de integridade) nos relatos dos entrevistados										
Categoria	Entrevistado									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Apuração de denúncias	X						X	X		
Capacitação e divulgação	X	X	X		X	X				
Normatização					X	X		X		X

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Na sequência, são apresentados alguns fragmentos de respostas dos entrevistados, mais relacionados às práticas (depois do programa de integridade):

Apuração de denúncias:

[...] mudou um pouquinho, né mudou, né? É, organizou talvez um pouco quando entrou a questão de entrar tudo pela ouvidoria [...] (Entrevistado G).

Capacitação e divulgação:

A partir da implementação da nova legislação, a gente pegou um viés mais educacional, com palestras e informes, dando visibilidade para a comissão e pra própria ética. Acho que foi o grande ganho, essa publicidade, o que fazer, em que momento você vai acionar a comissão de ética [...] (Entrevistado B).

[...] é o que eu comecei a perceber ali é que o sistema da integridade começou a puxar a gente, mobilizar a gente um pouco mais para estarmos mais presentes, para falarmos mais para a empresa, para nos colocarmos mais à disposição, para divulgarmos mais informações [...] (Entrevistado E).

Normatização:

[...] outra coisa boa também, que eu acho que foi muito importante e grande oportunidade também foi o nosso processo de revisão do código de ética (Entrevistado J).

Serão apresentados os resultados das entrevistas com os empregados (K, L e M) sobre a percepção acerca das práticas da comissão de ética antes e depois da implementação do programa de integridade. Cabe destacar que, embora não representem uma amostra significativa em relação ao total de empregados da empresa, os feedbacks obtidos são considerados relevantes e merecem atenção.

Em relação às práticas antes, observou-se, no relato de dois entrevistados, a menção ao fator educativo:

[...] oferta de curso né, pra tentar nivelar esse tipo de conhecimento, e isso eu acho que não tinha antes, não lembro se tinha antes, pelo menos eu não tinha me envolvido, não tinha né (Entrevistado K).

[...] eu acho que no começo, a gente tinha aquele curso de ética só, é lembrando né como o que é um comportamento ético na empresa, tipo de funcionário e que esse comportamento traz benefícios pra vida tanto profissional dele como pessoal e meio que incentivando né [...] (Entrevistado L).

No que tange às práticas depois, verificou-se, no relato de todos os entrevistados, a menção aos aspectos educativo e de divulgação:

Ah, talvez uma maior divulgação sim, uma maior divulgação. E talvez por isso que eu consegui relacionar quando eu falei antes que de alguma forma parecia que a comissão de ética tava querendo ser mais um pilar aí pra sustentar essa questão de, exatamente, a palavra era essa, integridade, né.[...] a gente teve curso aí na área né, eu acho que talvez mais de um tipo de curso, eu não lembro, mas eu acho que, eu não sei se chegou a fazer parte da grade básica ou foi só oferta mesmo né, mas algo mais estruturado, mais definido agora né, isso sim (Entrevistado K).

[...] eu percebo que todas essas instâncias vamos chamar assim, de uns tempos pra cá eu percebo que a gente tem mais acesso, elas aparecem mais, elas são mais divulgadas. A gente vê que quando tem as capacitações do Serpro, as pessoas responsáveis por essas instâncias são solicitadas a ir falar para quem está participando ou do evento ou da capacitação. Então assim, eu acredito que sim, que ela tem tido uma participação (Entrevistado M).

Eu lembro que tinham as pílulas de ética, né, que a gente passou a receber durante um tempo diariamente [...] Palestra também eu acho que a gente tem recebido convidados externos, especialistas, né, nessa área de ética, que fizeram palestras abertas pros funcionários. Eu lembro disso, que teve uma divulgação maior sobre isso (Entrevistado L).

Identificou-se, nas falas de dois entrevistados, a percepção sobre a modificação na imagem da comissão de ética, a qual considerou-se relevante destacar aqui:

A comissão de ética na verdade, eu já escutei antigamente assim, hoje eu não escuto mais isso, mas anteriormente eu escutava muito assim 'pra que que eu vou pra comissão de ética? Ética não resolve nada. Você chega lá, é uma panelinha, você fala as coisas, o que que acontece, não resolve nada, se for amigo de fulano que tá la dentro então, aí que não resolve' um des-crédito [...] E de anos pra cá, eu percebo que isso, se não acabou, diminuiu muito, muito, não é pouco, muito. E eu acho que tem muito a ver com essa junção, com esta questão dessas instâncias, a ética estar dentro dessas outras instâncias e da forma como tem sido falado, divulgado, né (Entrevistado M).

[...] o que me chamou atenção é que eu acho que a composição da comissão de ética hoje tá uma comissão mais, digamos assim, eu acho mais alinhada com o que a gente consegue visualizar no dia a dia de alguns colegas, de alguns profissionais, em termos de postura ética, sabe. Acho que há um tempo atrás, a gente tinha colegas, inclusive pessoas que

eu acho que estavam à frente da comissão, que pra mim, eu não sabia como é que aquelas pessoas estavam fazendo parte da comissão de ética, sabe (Entrevistado K).

Observa-se a mudança presente nas falas dos entrevistados (A a J) em relação às funções e práticas da comissão de ética. Nota-se que, anteriormente, a ênfase maior era na investigativa e na prática categorizada como apuração de denúncias.

Sobre este aspecto, cabe uma reflexão a respeito dos relatos, no que se refere à atuação da instância. A percepção de que a comissão funcionava sobretudo como um órgão de apuração de infrações éticas pode sugerir uma distorção do seu papel no contexto organizacional. Conforme previsto na legislação e também no referencial teórico, são diversos os fatores que envolvem o trabalho de uma comissão de ética e o investigativo não deve ser visto como o principal.

Os resultados convergem com o estudo de Mendes (2014), que buscou analisar o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal sob três perspectivas (educativa, estruturante e sistema de consequências). Os achados sinalizaram que o processo de apuração e atuação punitiva constituíam fatores que se destacavam na promoção da ética. Vale ressaltar que a atuação das comissões setoriais, e portanto, da Comissão de Ética do Serpro, são regidas (desde 2007) pelas diretrizes do referido Sistema.

Após a implementação do programa de integridade na empresa, o destaque passou a ser na função educativa e preventiva e na prática categorizada como capacitação e divulgação.

As alterações encontram-se em consonância com a mudança ensejada pela própria legislação da integridade, de ampliar a atuação educativa e preventiva, já observada na análise dos dispositivos legais e institucionais.

Retoma-se à fala de um dos entrevistados, que antes não percebia tanta preocupação com a parte de treinamento, e na de outro, que afirma que a comissão de ética passou a ter um viés mais educacional, pela realização de palestras e divulgação de informes.

A transformação impulsionada pelas novas diretrizes em relação à função educativa e preventiva alinha-se ao que preconizam alguns autores em relação à importância do fomento à formação ética dos indivíduos nas empresas. De acordo com Passos (2007), a educação

constitui-se fator fundamental para assegurar-se um perfil moral no serviço público porque converge para a mudança de mentalidade, interiorização de valores e reorientação dos comportamentos a eles relacionados. Nas palavras da autora:

Nossa opção pelo processo educativo vai além dos motivos referidos, desde quando entendemos a educação como forma de elucidação da realidade, de esclarecimento e de conscientização e a ética como uma “segunda natureza”, como uma forma de ser no mundo definida por uma decisão interior e não por motivos conjunturais, como para satisfazer à sociedade [...] (Passos, 2007, p. 157).

Matos (2012) pontua que a ética não se resume a um conjunto de regras coercitivas, envolve, ao contrário, a educação da consciência, para que possa existir uma liberdade responsável, harmonia nas relações, atuação compartilhada e realizações bem-sucedidas. As competências fundamentais para a consolidação cultural, segundo ele, devem ser desenvolvidas através de estratégias educacionais que reforcem valores e a prática da ética no ambiente organizacional. A fala abaixo alinha-se ao exposto pelo autor:

Naquele momento ali no início, a gente passou um bom tempo com o pessoal do marketing, fazendo aquelas tirinhas, então isso foi muito útil. Então à época que saía essas tirinhas no primeira leitura, as pessoas reagiam positivamente. Então acho que nesse sentido teve um ganho, qual que seria o maior ganho, saiu de uma parte só corretiva, pra uma parte educacional (Entrevistado B).

Outro importante relato que aqui se retoma em relação às práticas antes é de um dos entrevistados, que menciona a categoria organização do trabalho. A percepção é de que o regramento ensejava tranquilidade e segurança sobre o papel a desempenhar. Quando se considera o período após a implementação do programa de integridade, nota-se uma diferença.

A fala presente em uma das entrevistas ilustra bem esse sentimento:

[...] eu acho que o momento, da forma como foi feita, não foi tão tranquila, não, sabe? Então eu tenho essa percepção assim do início, né, que foi penoso, não foi tarefa fácil, não. Se a gente vive em um mundo de paz, eu posso dizer que a gente vivia em um mundo de paz e estabilidade, né? Estava tudo bem fixado, a gente só melhorando as nossas práticas. De repente,

joga tudo pro alto e você não sabe mais o que vai acontecer. Qual é o dia de amanhã, né? Foi bem assim (Entrevistado C).

Os achados apontam para uma complexificação da atuação, um dos aspectos presentes na próxima dimensão denominada desafios.

A análise das respostas possibilitou a identificação de cinco categorias: compartilhamento de informações, sobreposição de papéis, divergência de orientação dos órgãos supervisores, conflitos e unificação do canal de denúncia.

O quadro abaixo mostra a frequência em que apareceram nos relatos dos entrevistados:

Quadro 14 – Frequência das categorias relacionadas aos desafios nos relatos dos entrevistados										
Categoria	Entrevistado									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Compartilhamento de informações	X	X	X	X			X		X	
Sobreposição de papéis	X		X		X			X	X	X
Divergência de orientação dos órgãos supervisores			X	X	X				X	X
Conflitos	X	X	X	X	X				X	X

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Na sequência, são apresentados alguns trechos das respostas dos entrevistados, mais diretamente relacionados aos desafios (a partir da implementação do programa de integridade):

Compartilhamento de Informações:

[...] eu ouvia até frases assim, ‘você é meu subordinado, você tem que me dar as informações’. ‘Não dou, não vou passar

porque isso aqui a lei diz que não é pra passar, não posso lhe passar essa informação' (Entrevistado A).

Eu não entendo que deve haver sigilo. Aí, nós somos todos os órgãos de controle, autônomos e independentes [...] dentro da CGU não existe o sigilo. Muitas vezes, a gente levava essa questão do sigilo que a comissão de ética tinha, essa postura mais segregadora, na minha avaliação, pra mim era uma proteção desnecessária (Entrevistado D).

[...] no início, a gente enfrentou muitos, é muitos pedidos de abertura, de processo, de informações, e a nossa legislação, ela é bem clara dizendo que isso não poderia ser executado, quer dizer, pelo menos o nosso entendimento era esse (Entrevistado G).

Sobreposição de papéis:

Acho que no momento inicial foi assim, muito confuso. Não foi fácil entender a que se referia, assim. Na prática, se você pegar assim, concretamente na integridade, é uma coisa bem palpável, né? Bem direta, né? [...] Quanto a isso, não restava dúvida. Mas eu, a minha percepção é que, no momento da implantação, houve sobreposição de funções na prática, eu não posso dizer que a teoria levava a isso, mas na prática foi confuso (Entrevistado C).

[...] quando veio aí a lei da integridade, o papel da comissão de ética, no meu ponto de vista, começou a se misturar um pouco com essas áreas da integridade mesmo, né? Então, começou a ter um, não tinha um limiar, assim, de onde a uma atuação e outra, por mais que a gente soubesse do nosso campo de atuação (Entrevistado J).

E quando isso tudo aconteceu, acabou havendo uma, eu não diria sobre-posição, mas começou a ter uma área cinzenta de quem fazia o quê, né? Eu me lembro que a gente teve dificuldades no início (Entrevistado I).

Divergência de orientação dos órgãos supervisores:

[...] a gente percebeu que havia uma dificuldade inicial de integração, porque aí existe a comissão de ética do Serpro se reportava à Comissão de Ética Pública, né? E eu acho que a Comissão de Ética Pública não foi consultada quando essas mudanças todas foram feitas (Entrevistado I).

[...] muitas perguntas e poucas respostas. O que eu percebi muito claramente é que foi uma iniciativa da CGU né, trazer o sistema da integridade, mas não houve uma dobradinha com a Comissão de Ética Pública. Então é, a Comissão de Ética Pública também não entrou no embate, não foi pra cima, ficou ali naquele momento, pelo menos que eu estava, né, ainda na comissão, ficou ali como, como se fosse uma testemunha ocular, ficou ali, é, continuou operando nos moldes que

operava, que vamos deixar ver o que vai acontecer, vamos ver o que vai ser, então, assim, não também entrava no embate, nem se colocava, nem questionava, nem contrapunha nada, né? (Entrevistado E).

A CGU, ela era um órgão mais institucional, né? Então ele tinha uma lei própria, ele tinha uma lei de determinação, né, sobre todas as áreas da empresa, assim como a ouvidoria, também tinha uma lei própria. Então, a gente começou a ter alguns conflitos de orientação, de orientação, não de dentro da empresa, lá dos órgãos externos mesmo, né? (Entrevistado J).

Conflitos:

Aconteceram coisas muito tristes, mesmo com pessoas [...] não, não houve grosseria, mas houve falta de respeito administrativo, né? Então isso aí não, não precisava ter sido assim, não. Quase que uma disputa de poder (Entrevistado C). [...] inclusive eu vivenciei alguns embates com essa diretoria, né? No sentido de que é, se quisesse pegar instrumentos que eram da ética, como código de ética e se utilizar como instrumento lá que pudesse responder ao que se preconizava ali, né, como governança, integridade e tal, então é, sem uma, veio como uma avalanche mesmo, sem uma construção, muito mandatário, né, pra gente conseguir alcançar um bom índice nas pesquisas que são feitas [...] (Entrevistado E).

Eu me lembro que a gente teve uma série de situações em que havia conflito, porque a gente entendia que o relatório da comissão de ética precisava ser mais detalhado e a comissão de ética dizia que não, que ela tinha que zelar. Só que a gente falava 'aqui, olha, do ponto de vista de transparência, você está prejudicando a avaliação de integridade da empresa como um todo' (Entrevistado I).

Unificação do canal de denúncia:

[...] vários momentos, a gente ficou sem saber se nós recebíamos todo o escopo do que era ético, porque a triagem não era da nossa alçada, então o que cabe a nós? E houve muita insistência também quanto ao canal de entrada, né? Que a gente teve que divulgar o canal único, mas a Comissão de Ética Pública sempre falava, 'mas a comissão tem que ter um canal próprio de denúncias', e assim permanece, né? Então, os dois estão lá, postos (Entrevistado C).

A gente teve dificuldade, tinha coisa que era da comissão de ética, era tocada lá pela ouvidoria. A gente não ficava nem sabendo, né. No início da comissão, não tinha isso, não tinha isso. Eu acho que as pessoas tinham uma sensibilidade maior com relação a isso (Entrevistado J).

Analisando os resultados da dimensão desafios, percebe-se que foi o conteúdo mais preponderante em todas as entrevistas. Os entrevistados traziam em suas falas, mesmo que o questionamento não fosse diretamente relacionado a esta dimensão, o que sinaliza que o período de transição foi marcado por dificuldades, tensões e incertezas.

As categorias com maior frequência foram sobreposição de papéis, compartilhamento de informações e conflitos.

Em relação à primeira, permeou, nos relatos, a percepção de que houve apropriação de instrumentos da ética, dificuldade de diferenciação de papéis e fronteiras entre as instâncias de integridade, no que diz respeito à gestão do tema.

Cabe destacar que, em um primeiro momento, a comissão de ética figurava como principal gestora do assunto na empresa e era encarregada por responder sobre as demandas dos órgãos de controle. Na perspectiva da integridade, a ética adquiriu um caráter transversal, o qual tornou complexa a delimitação de responsabilidades.

A percepção dos titulares de instância de integridade (Entrevistados D e I) apresentam um contraponto à fala dos membros e da secretaria executiva da comissão de ética. As respostas sinalizam para uma postura segregadora e conservadora por parte da comissão em relação ao compartilhamento de informações sigilosas e que poderia gerar riscos no que se vincula ao quesito transparência que a empresa deveria adotar frente às exigências legais.

Um outro conteúdo importante nas falas destes entrevistados foi a respeito da decisão da empresa de, naquele momento, implementar, o mais rapidamente possível, a sua estrutura de integridade, para que pudesse ser umas das pioneiras. A fala a seguir ilustra bem esse contexto:

[...] a gente começou a definir uma estratégia de adequação, porque havia uma decisão da diretoria de implementar tudo o que a lei mandava o mais breve possível, mesmo que o prazo concedido fosse maior. A diretoria tentou pautar as decisões sempre assim, vamos fazer tudo o que é possível, no prazo mais curto possível, nós queremos ser uma das primeiras empresas públicas a se adequar (Entrevistado I).

Em que pese a limitação do presente estudo, as falas dos entrevistados (relacionadas à sobreposição de papéis, às divergências de orientação dos órgãos supervisores) sugerem a possibilidade de que possa ter ocorrido algum tipo de falha de planejamento na implementação da política pública relacionada à estrutura de integridade nas empresas estatais.

A lacuna a que se faz referência é do ponto de vista da integração com outra política pública, que estava há mais tempo vigorando com suas diretrizes, órgão supervisor e legislação própria (Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal), e que foi impactada pela entrada em vigor das diretrizes sobre integridade. Cabe mencionar que, no contexto que o país vivenciava naquele período, relacionado a vários escândalos de corrupção em empresas estatais, a sociedade clamava por uma resposta rápida e eficiente dos governantes e órgãos de controle.

Oliveira (2006), em estudo sobre problemas de planejamento de políticas públicas em países em desenvolvimento, aponta que é necessário que seja percebido como processo (não somente produto) e um dos aspectos geradores de falhas diz respeito à separação que ocorre entre a elaboração e a implementação.

As limitações observadas no Brasil, segundo o autor, referem-se a uma dificuldade de articulação, negociação e compreensão do tema, entre as organizações responsáveis por diversas políticas públicas. Retoma-se a fala de um dos entrevistados que, na sua visão, a Comissão de Ética Pública não havia sido consultada quando ocorreram todas as mudanças. Outro mencionou a integridade como uma iniciativa da CGU, em que não houve a “dobradinha” com a CEP.

Sinaliza-se a importância de que esses achados sejam corroborados por estudos que analisem a questão sob um ponto de vista mais amplo, que considere a realidade de outras empresas.

Do ponto de vista organizacional, os problemas relatados, os quais resultaram em conflitos (categoria com maior frequência), apontam para a possibilidade de não ter havido uma adequada gestão de mudanças para a incorporação das novas diretrizes governamentais.

Chiavenato (2004) cita que a mudança organizacional decorre de forças (endógenas ou exógenas) que fomentam a necessidade de modificação em algumas partes da organização. As forças exógenas

são as que provêm do ambiente externo, como no caso em questão, de implementação de diretrizes de integridade para as empresas públicas. De acordo com ele, não pode ser deixada ao acaso, pelo contrário, necessita de planejamento.

Retoma-se, neste momento, a fala de um dos entrevistados, que relatou a intenção da empresa, à época, de implementar o processo da forma mais rápida possível, vislumbrando alcançar um pioneirismo entre as estatais. É possível que a urgência organizacional possa ter se refletido negativamente em relação ao planejamento das mudanças.

O autor pontua também que, na organização, o conflito ocorre entre as partes envolvidas, no momento em que uma percebe que ocorreu a frustração a algum interesse seu, ou seja, quando o alcance dos objetivos ou interesses de uma parte sofre interferência deliberada de alguma outra parte. A fala de um dos entrevistados ilustra bem esse aspecto vivenciado na organização:

Tinha gente que achava que a comissão de ética tinha de estar subordinada à integridade. Eu me bati um bocado contra isso, eu ouvia até frases assim 'você é meu subordinado(a), você tem que me dar as informações' (Entrevistado A).

Para o autor, todo conflito carrega em si forças construtivas e destrutivas. As primeiras possibilitam inovação e mudança, e as demais podem levar ao desgaste, à oposição. O modo como são conduzidas influencia os resultados.

Pelos relatos, foi possível observar que havia interesses divergentes, em alguns momentos manifestados em embates entre a comissão de ética e a área responsável pela integridade. Cita-se a tentativa de subordinação da comissão, a exigência de transparência de informações sigilosas para subsidiar relatórios aos órgãos de controle e a apropriação dos instrumentos de ética sem o devido alinhamento.

Outro aspecto mencionado pelo autor diz respeito à resolução do conflito, que a depender da forma como ocorreu, enseja “sentimentos e percepções” que perduram com o tempo, denominados “sequelas do conflito” (Chiavenato, 2004, p. 378).

Um dos entrevistados mencionou que, até hoje, não foi possível estabelecer um plano efetivo de comunicação conjunto entre as instâncias. De certa forma, a fala é corroborada pela alteração, no

documento institucional de designação do comitê de integridade que, na versão mais recente, suprimiu do texto a previsão de revisão anual do plano de comunicação e capacitação (vide item 5.1.2.3).

A última dimensão analisada foi relacionada a oportunidades para a atuação da comissão de ética após a implementação do programa de integridade. A análise das respostas possibilitou a identificação de quatro categorias: atuação conjunta, visibilidade, controle de indicadores e educacional.

O quadro abaixo mostra a frequência em que apareceram no relato dos entrevistados:

Quadro 15 – Frequência das categorias relacionadas às oportunidades nos relatos dos entrevistados										
Categoria	Entrevistado									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Atuação conjunta		X	X	X	X	X	X	X		X
Visibilidade	X				X	X	X	X		X
Controle de indicadores			X				X			
Educacional	X				X	X				
Código de Ética		X								X

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Logo na sequência, são apresentadas algumas partes das respostas dos entrevistados, mais diretamente vinculados às oportunidades (a partir da implementação do programa de integridade):

Atuação conjunta:

[...] eu percebo que, um pouco, a integridade fortaleceu a comissão, e um pouco, a comissão também fortaleceu a integridade, porque quando a integridade fazia a propaganda dela, ela falava do sistema de integridade, a comissão de ética, corregedoria, auditoria, sabe? Então ela, na propaganda da

integridade, ela fazia da comissão de ética e a comissão de ética meio que também já estava como ela, já estava mais fortalecida, acabava ajudando né, o sistema de integridade (Entrevistado F).

Então assim, naquele momento se oportunizou muitas melhorias. Essa é uma concreta né, de que é não se falava com o presidente da comissão, nem com os membros. Então isso eu acho que já favoreceu bem, então assim é, essas foram as oportunidades é, criadas (Entrevistado D).

Visibilidade:

[...] estamos falando de 4, 5 áreas da empresa que trabalham juntas com o mesmo objetivo, passa a ter mais visibilidade, tanto interna quanto externamente (Entrevistado G).

[...] eu vejo principal nisso, principalmente, né, esse ganho, o ganho com relação à imagem. A imagem hoje é uma imagem muito mais respeitada dentro da empresa, da comissão de ética, devido à atuação dela em diversas frentes, mas com certeza a questão de de atuar nos quesitos relacionados à integridade, à governança, trouxeram uma visibilidade e um respeito maior para a atuação da comissão de ética [...] (Entrevistado H).

Controle de indicadores:

[...] a possibilidade de ter mais controles, né, de indicadores, resultados. Acho que isso foi um ganho, o próprio canal único acabou trazendo isso automaticamente, trouxe lá quantitativos, né? A gente pode se queixar como eu me queixei, né, do filtro, do crivo, né, de dizer se é ético ou não é. Mas o fato de você já estar lá no canal centralizado, instrumentalizado, em termos de você controlar, fazer a gestão interna ali é muito mais fácil (Entrevistado C).

Eu acho que a gente ganha porque a gente compartilha informações e as outras áreas vão ganhar também, porque elas passam a ter algumas informações que estavam restritas ao nosso meio. E assim, e aí de novo, e a empresa ganha com isso também, porque a empresa passa a gerir um maior número de informações de várias instâncias no mesmo ponto. Quer dizer, como existe esse compromisso e essa informação é fluida entre todas as áreas, a gente consegue tratar isso de maneira mais é, aí eu digo, enquanto empresa, né? A gente consegue tratar isso de maneira mais acelerada, com mais informações, inclusive, que esse é o nosso maior problema, né? (Entrevistado G).

Educacional:

[...] então, eu acho que o trabalho nosso, quando eu estava lá na comissão, não foi só chegar nos empregados, porque também depois veio a 13.303 que exigia você fazer um treinamento para o conselho sobre a parte da comissão de ética, tudo. Então, quer dizer, uma coisa foi meio que encadeando a outra [...] (Entrevistado F).

[...] da gente ter uma força também de entrar num plano corporativo, né, de ações, principalmente do ponto de vista é consultivo, educacional, nesse sentido assim (Entrevistado E).

Código de Ética:

Eu acho a oportunidade, foi a questão, deu um peso a mais quando se fala de todo o processo de integridade. Então, foi uma oportunidade de rever o nosso código de ética e teve um peso maior esse fato ali de fazer parte de toda a integridade, também por aquele âmbito ali que estava foi positivo, pegou carona ali e refez o nosso código, nosso plano de conduta ética e acho que foi uma oportunidade que estava passando e nós soubemos aproveitar, né (Entrevistado B).

É, outra coisa boa também que eu acho que foi muito importante e grande oportunidade também foi o nosso processo de revisão do código de ética, né. Então, o nosso processo de revisão do código de ética, a gente não fazia pela comissão de ética diretamente, a gente montava grupo, né? Com representantes das várias áreas e fazia aquela, aquele apanhado e depois isso ia lá pro aplicativo, né? E para as pessoas opinarem, então a gente tinha uma posição vindo diretamente da base da empresa, né, dos próprios empregados. Então todos tinham a oportunidade de contribuir com o código de ética nosso (Entrevistado J).

Os resultados apontaram que as categorias mais frequentes foram visibilidade e atuação conjunta. Em relação à primeira, foi possível observar, nos relatos, que as ações da comissão passaram a ser mais percebidas na empresa.

As falas indicam que o desempenho, como componente do sistema de integridade, contribuiu para o fortalecimento da instância, a melhoria na imagem, a obtenção de maior peso e o patrocínio para as ações de gestão da ética.

Retoma-se, neste momento, o estudo de Oliveira (2018) em relação aos riscos presentes nas atividades das comissões. Segundo o autor, a falta de apoio da alta administração foi mapeada como um risco alto ao cumprimento de sua missão institucional. Considera-se, então, que os achados em relação à atuação da comissão, como

instância de integridade, convergem para a possibilidade de redução da ocorrência desse tipo de risco.

Convém destacar que o Guia de Boas Práticas para Gestão da Ética ressalta a ética como um pilar da integridade e recomenda, como boa prática, que a empresa promova 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).



6

6

CONCLUSÕES

6.1 Análise documental

O objetivo geral da pesquisa foi analisar os efeitos da implementação do programa de integridade nas funções e práticas da Comissão de Ética do Serpro.

A análise dos dispositivos legais e do referencial teórico permitiu aprofundar os conceitos de ética e integridade pública, balizadores fundamentais deste trabalho, e, sobretudo, compreender como a comissão de ética evoluiu, de um elemento central e autônomo dentro de um sistema de ética, para compor outro sistema, mais amplo, o de integridade, que congrega mais elementos.

Categorizamos as funções das comissões de ética em sete tipos: educativa e preventiva, consultiva, reguladora, investigativa, punitiva, supervisora e representativa. Outras categorias foram estruturadas a partir da técnica de análise do discurso, aplicada às entrevistas.

O conjunto das análises documentais e das entrevistas resultou na conclusão de que todas as funções estavam de alguma forma presentes na atuação da Comissão de Ética do Serpro.

Observou-se, por meio da implementação do programa de integridade, a intensificação maior de algumas funções e suas respectivas práticas. Este 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.

As alterações promovidas nas funções pela legislação também foram observadas nos dispositivos institucionais, o que demonstra que a ação empresarial de adequação dos documentos corporativos alinhou-se às diretrizes legais.

Na percepção dos entrevistados, o que sobressaía antes do novo contexto era a função investigativa e a prática relacionada à apuração de denúncias. Considerando a legislação específica e o referencial teórico, essa não deveria ser a situação predominante, pois, dentre os diversos aspectos do trabalho de uma comissão de ética, o investigativo não deveria ser o principal.

O aprimoramento observado 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.

Constatamos que o código de ética passou por amplas revisões e atualizações em relação às diretrizes de integridade. A este respeito, muitos autores discorrem sobre a importância que um código dessa natureza adquire no contexto organizacional para explicitar princípios, valores e regras, especificidades e dilemas, e a importância de estar associado a práticas educativas e de formação para ser efetivo.

A dimensão “desafios” foi muito realçada nas entrevistas. Segundo os entrevistados, o período de mudanças foi bastante conturbado, caracterizado pela complexificação da atuação da comissão de ética. Anteriormente, a comissão era a instância principal responsável pela gestão e pelo desenvolvimento do tema na empresa. No contexto do sistema de integridade, caracterizado por múltiplos órgãos e pela transversalidade, a delimitação de papéis e fronteiras entre a comissão e as demais instâncias é um dos mais relevantes problemas, do que resultaram e resultam sobreposições.

Para muitos entrevistados, a exigência de compartilhamento de informações guardadas sob sigilo e a tentativa de subordinação da comissão de ética à área de integridade geraram conflitos.

É possível dizer que, até hoje, passados quase seis anos do início das ações para a implementação da estrutura de integridade na empresa, ainda estão presentes dificuldades de interação entre a comissão de ética e a área responsável pelo programa de integridade, as quais, concluímos, refletem a pouca colaboração entre as instâncias.

Essa pesquisa sugere que, em nível macro (governamental), ocorreram falhas de integração entre a nova política pública, a

integridade, com a que estava em vigor na administração pública, o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.

Sob o ponto de vista micro (organizacional), a urgência da empresa em implementar as diretrizes legais pode ter contribuído para o acirramento das tensões entre as áreas.

A visibilidade e a atuação conjunta da comissão de ética com as demais instâncias de integridade foram relatadas pelos entrevistados como oportunidades e benefícios: maiores apoio e patrocínio, melhoria da imagem, e aumento da percepção de suas ações na organização.

Percorridos todos os objetivos específicos, cumpriu-se o objetivo geral da pesquisa, ainda em nosso ponto de partida: identificar os efeitos decorrentes da implementação do programa de integridade nas funções e práticas da Comissão de Ética do Serpro. Verificou-se que ocorreram problemas e dificuldades para a incorporação das modificações (desafios), ao mesmo tempo em que se apresentaram condições de fortalecimento da atuação da instância no novo contexto (oportunidades).

Destaca-se que o levantamento bibliográfico e teórico que realizamos revelou poucos estudos sobre comissões de ética, especificamente da administração pública. Essa dissertação é uma contribuição para o campo de pesquisa ao qual está inserida.

Sugere-se, para futuras pesquisas, a realização de análises que abranjam um conjunto maior de empresas públicas, visando à obtenção de um diagnóstico sobre a incorporação das mudanças ocasionadas pelas diretrizes de integridade, a identificação de 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

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais**: orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2015. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46633/1/GUIA_ESTATAIS_FINAL.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Conduta Ética Profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jun. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Decreto de 26 de maio de 1999. Cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 maio 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/dnnconduta.htm. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Exposição de motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 ago. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_Conduta/Cod_conduta.htm. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008**. Estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, e disciplinadas pelo Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Brasília: Comissão de Ética Pública, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/legislacao/resolucoes-da-cep-/Resoluon10de29desetembrode2008ComissodeticaPblica.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 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; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 maio 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 1 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 jul. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.129, de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate a fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: 2 ago. 2022.

CARVALHO, A. C. Criação da cultura de compliance: treinamentos corporativos. In: CARVALHO, A. C.; BERTOCELLI, R. P.; ALVIM, T. C.; VENTURINI, O. (org.). **Manual de compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 79-115.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos**: o capital humano das organizações. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CINI, M. Étiqúe et réformé administrative de la Commission européenne. **Revue Française d'Administration Publique**, Liège, v. 133, n. 1, p. 45-60, 2010. DOI <https://doi.org/10.3917/rfap.133.0045>. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-1-page-45.htm>. Acesso em: 18 abr. 2023.

FÓRUM NACIONAL DE GESTÃO DA ÉTICA NAS EMPRESAS ESTATAIS. **Guia de boas práticas para gestão da ética**. [S. l.]: Fórum Nacional de Gestão da Ética nas Empresas Estatais, [2022]. Disponível em: https://eticanasestatais.bndes.gov.br/etica/wp-content/uploads/2021/06/Guia-de-Boas-Pra%CC%81ticas-para-Gesta%CC%83o-da-E%CC%81tica_web.pdf. Acesso em: 8 maio 2023.

FÓRUM NACIONAL DE GESTÃO DA ÉTICA NAS EMPRESAS ESTATAIS. **Objetivos**. Fórum Nacional de Gestão da Ética nas Empresas Estatais, [2023]. Disponível em: <https://eticanasestatais.bndes.gov.br/etica/quem-somos/objetivos/>. Acesso em: 8 maio 2023.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

ISSA, R. H.; TAFUR, D. J. V. Governança corporativa nas empresas estatais. In: CARVALHO, A. C.; BERTOCELLI, R. P.; ALVIM, T. C.; VENTURINI, O. (org.). **Manual de compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 625-643.

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

MENDES, A. V. C. **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, 2010.

MENDES, A. V. C. **A administração pública e o sistema de gestão da ética**: uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, J. C. M. de. **Gestão de riscos como ferramenta para a promoção da integridade pública**: um estudo com comissões de ética do Poder Executivo Federal. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Building public trust**: ethics measures in OECD countries. Paris: OECD Publishing, 2000. Disponível em: <https://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD public integrity handbook**. Paris: OECD Publishing, 2020. DOI <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en. Acesso em: 1 nov. 2022.

PASSOS, E. **Ética nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Resolução DE-010/2014**: regimento interno da comissão de ética do Serpro. Brasília: Serpro, 2014a.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Resolução DE-012/2014**: código de ética e de conduta empresarial do Serpro. Brasília: Serpro, 2014b.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Relatório de Gestão da Comissão de Ética do Serpro**. Brasília: Serpro, 2015a.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Resolução DE-002/2015**: comissão de ética do Serpro. Brasília: Serpro, 2015b.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Resolução DE-007/2016**: comissão de ética do Serpro. Brasília: Serpro, 2016a.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Resolução DE-011/2016**: comissão de ética do Serpro. Brasília: Serpro, 2016b.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Resolução GP-017/2016**: código de ética e conduta empresarial do Serpro. Brasília: Serpro, 2016c.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Relatório de Gestão da Comissão de Ética do Serpro**. Brasília: Serpro, 2016d.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Deliberação GP-008/2017**: código de ética, conduta e integridade do Serpro. Brasília: Serpro, 2017a.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Deliberação GP-009/2017**: código de ética, conduta e integridade do Serpro. Brasília: Serpro, 2017b.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Resolução GP-010/2017**: comissão de ética do Serpro (CES). Brasília: Serpro, 2017c.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Relatório de Gestão da Comissão de Ética do Serpro**. Brasília: Serpro, 2017d.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Resolução GP-003/2018**: regimento interno da comissão de ética do Serpro. Brasília: Serpro, 2018.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Resolução GP-004/2018**: comissão de ética do Serpro (CES). Brasília: Serpro, 2018.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Decisão Diretiva TR-026/2018**: comitê de integridade do Serpro (COINT). Brasília: Serpro, 2018.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Relatório de Gestão da Comissão de Ética do Serpro**. Brasília: Serpro, 2018.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Decisão Diretiva TR-105/2020**: comitê de integridade do Serpro (COINT). Brasília: Serpro, 2020.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Deliberação TR-011/2021**: código de ética, conduta e integridade do Serpro. Brasília: Serpro, 2021a.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Deliberação TR-014/2021**: código de ética, conduta e integridade do Serpro. Brasília: Serpro, 2021b.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Decisão Diretiva TR-041/2022**: comitê de integridade do Serpro (COINT). Brasília: Serpro, 2022a.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Competências**. Brasília: Serpro, 2022b. Disponível em: <https://www.transparencia.serpro.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/competencias>. Acesso em: 17 out. 2022.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Estatuto do Serpro**. Brasília: Serpro, 2022c. Disponível em: <https://www.transparencia.serpro.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/estatuto-do-serpro>. Acesso em: 18 out. 2022.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Ética e integridade**. Brasília: Serpro, 2022d. Disponível em: <https://www.transparencia.serpro.gov.br/etica-e-integridade>. Acesso em: 19 out. 2022.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Integridade**. Brasília: Serpro, 2022e. Disponível em: <https://www.transparencia.serpro.gov.br/etica-e-integridade/integridade>. Acesso em: 16 out. 2022.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

Apêndice A – Análise Dos Dispositivos Legais Elencados

Na sequência, são apresentados os quadros de nº 16 a 22, que contêm a categorização de dispositivos legais elencados¹⁰ na Metodologia. Na primeira coluna, aparece a categorização proposta pela autora da pesquisa em relação às funções e atribuições das comissões de ética setoriais; e na segunda, foram reproduzidos, no todo ou em parte, tal como se encontram nos textos legais.

Quadro 16 – Análise documental – Decreto nº 1.171, de 22/06/1994	
Função consultiva	Cap. II - XVI Em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta, indireta, autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, deverá ser criada uma Comissão de Ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura.
Função repressiva	Cap. II - XXIIA pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura e sua fundamentação constará do respectivo parecer, assinado por todos os seus integrantes, com ciência do faltoso.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023, com base no Decreto nº 1.171/1994 (Brasil, 1994).

¹⁰ Está sendo apresentada, nessa seção, somente a análise dos dispositivos em que foi possível identificar as funções.

Quadro 17 – Análise documental – Decreto nº 6.029, de 01/02/2007

Função consultiva	I - Atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade.
Função reguladora	II - Aplicar o código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal.
Função reguladora	a) Submeter à CEP propostas para seu aperfeiçoamento.
Função consultiva	b) Dirimir dúvidas a respeito da interpretação de suas normas e deliberar sobre casos omissos.
Função investigativa	c) Apurar mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes.
Função educativa e preventiva	d) Recomendar, acompanhar e avaliar, no âmbito do órgão ou entidade o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina.
Função representativa	III - Representar a respectiva entidade ou órgão na Rede de Ética do Poder Executivo Federal.
Função supervisora	IV - Supervisionar a observância do código de conduta da alta administração federal e comunicar à CEP situações que possam configurar descumprimento de suas normas.
Função representativa	Parágrafo único. Os integrantes da rede de ética se reunirão sob a coordenação da CEP, uma vez ao ano, em fórum específico, para avaliar o programa e as ações para a promoção da ética na administração pública.
Função investigativa	Parágrafo 2º - As Comissões de Ética poderão requisitar documentos que entenderem necessários à instrução probatória e, também, promover diligências e solicitar parecer de especialista.
Função repressiva	I - Encaminhamento de sugestão de exoneração de cargo ou função de confiança à autoridade hierarquicamente superior ou devolução ao órgão de origem.

Função investigativa	II - Encaminhamento, conforme o caso, para a Controladoria Geral da União ou unidade específica do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (...) para exame de eventuais transgressões disciplinares.
Função investigativa	III - Recomendação de abertura de procedimento administrativo, se a gravidade da conduta assim o exigir.
Função investigativa	Art.17 - As Comissões de Ética, sempre que constatarem a possível ocorrência de ilícitos penais, civis, de improbidade administrativa ou de infração disciplinar, encaminharão cópia dos autos às autoridades competentes para apuração de tais fatos, sem prejuízo das medidas de sua competência.
Função educativa e preventiva	Art.18 - As decisões das Comissões de Ética, na análise de qualquer fato ou ato submetido à sua apreciação ou por ela levantado, serão resumidas em ementa e, com a omissão dos nomes dos investigados, divulgadas no sítio do próprio órgão, bem como remetidas à Comissão de Ética Pública.
Função representativa	Art.23 - Os representantes das Comissões de Ética (...) atuarão como elementos de ligação com a CEP, que disporá em Resolução própria sobre as atividades que deverão desenvolver para o cumprimento desse mister.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023, com base no Decreto nº 6.029/2007 (Brasil, 2007).

Quadro 18 – Resolução nº 10, de 29/09/2008	
Função consultiva	I - atuar como instância consultiva do dirigente máximo e dos respectivos servidores de órgão ou de entidade federal;
Função reguladora	II - aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 1994, devendo:
Função reguladora	a) submeter à Comissão de Ética Pública – CEP propostas de aperfeiçoamento do Código de Ética Profissional;

Função investigativa	b) apurar, de ofício ou mediante denúncia, fato ou conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes;
Função educativa e preventiva	c) recomendar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina;
Função representativa	III – representar o órgão ou a entidade na Rede de Ética do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 9º do Decreto nº 6.029, de 2007;
Função supervisora	IV – supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e comunicar à CEP situações que possam configurar descumprimento de suas normas;
Função reguladora	V – aplicar o código de ética ou de conduta próprio, se couber;
Função consultiva	VI – orientar e aconselhar sobre a conduta ética do servidor, inclusive no relacionamento com o cidadão e no resguardo do patrimônio público;
Função consultiva	VII – responder a consultas que lhes forem dirigidas;
Função investigativa	VIII – receber denúncias e representações contra servidores por suposto descumprimento às normas éticas, procedendo à apuração;
Função investigativa	IX - instaurar processo para apuração de fato ou conduta que possa configurar descumprimento ao padrão ético recomendado aos agentes públicos;
Função investigativa	X – convocar servidor e convidar outras pessoas a prestar informação;
Função investigativa	XI – requisitar às partes, aos agentes públicos e aos órgãos e entidades federais informações e documentos necessários à instrução de expedientes;
Função investigativa	XII – requerer informações e documentos necessários à instrução de expedientes a agentes públicos e a órgãos e entidades de outros entes da federação ou de outros Poderes da República;
Função investigativa	XIII – realizar diligências e solicitar pareceres de especialistas;

Função repressiva	XIV – esclarecer e julgar comportamentos com indícios de desvios éticos;
Função repressiva	XV – aplicar a penalidade de censura ética ao servidor e encaminhar cópia do ato à unidade de gestão de pessoal, podendo também:
Função repressiva	a) sugerir ao dirigente máximo a exoneração de ocupante de cargo ou função de confiança;
Função repressiva	b) sugerir ao dirigente máximo o retorno do servidor ao órgão ou entidade de origem;
Função investigativa	c) sugerir ao dirigente máximo a remessa de expediente ao setor competente para exame de eventuais transgressões de naturezas diversas;
Função repressiva	d) adotar outras medidas para evitar ou sanar desvios éticos, lavrando, se for o caso, o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional – ACP;P;
Função investigativa	XVI – arquivar os processos ou remetê-los ao órgão competente quando, respectivamente, não seja comprovado o desvio ético ou configurada infração cuja apuração seja da competência de órgão distinto;
Função reguladora	XVIII – submeter ao dirigente máximo do órgão ou entidade sugestões de aprimoramento ao código de conduta ética da instituição;
Função consultiva	XIX - dirimir dúvidas a respeito da interpretação das normas de conduta ética e deliberar sobre os casos omissos, observando as normas e orientações da CEP;
Função reguladora	XX – elaborar e propor alterações ao código de ética ou de conduta próprio e ao regimento interno da respectiva Comissão de Ética;
Função educativa e preventiva	XXI – dar ampla divulgação ao regramento ético;
Função educativa e preventiva	XXII – dar publicidade de seus atos, observada a restrição do art. 14 desta Resolução;
Função educativa e preventiva	XXV - indicar, por meio de ato interno, representantes locais da Comissão de Ética, que serão designados pelos dirigentes máximos dos órgãos ou entidades, para contribuir nos trabalhos de educação e de comunicação.

Função investigativa	Art.9º - Compete aos membros da comissão de ética: I) examinar matérias, emitindo parecer e voto; II) pedir vista de matéria em deliberação; III) fazer relatórios; e IV) solicitar informações a respeito de matérias sob exame da Comissão de Ética.
Função investigativa	Art.16 - As Comissões de Ética, sempre que constatarem a possível ocorrência de ilícitos penais, civis, de improbidade administrativa ou de infração disciplinar, encaminhará cópia dos autos às autoridades competentes para apuração de tais fatos, sem prejuízo da adoção das demais medidas de sua competência.
Função educativo e preventiva	Art.17 - A decisão final sobre investigação de conduta ética que resultar em sanção, em recomendação ou em Acordo de Conduta Pessoal e Profissional será resumida e publicada em ementa, com a omissão dos nomes dos envolvidos e de quaisquer outros dados que permitam a identificação.
Função investigativa	Parágrafo 1º - A instauração, de ofício, de expediente de investigação deve ser fundamentada pelos integrantes da Comissão de Ética e apoiada em notícia pública de conduta ou em indícios capazes de lhe dar sustentação.
Função investigativa	Art.23 - Oferecida a representação ou denúncia, a Comissão de Ética deliberará sobre sua admissibilidade, verificando o cumprimento dos requisitos previstos nos incisos do art. 21.
Função investigativa	Parágrafo 1º - A Comissão de Ética poderá determinar a colheita de informações complementares ou de outros elementos de prova que julgar necessários.
Função investigativa	Parágrafo 2º A Comissão de Ética, mediante decisão fundamentada, arquivará representação ou denúncia manifestamente improcedente, cientificando o denunciante.
Função repressiva	Parágrafo 4º - A juízo da Comissão de Ética e mediante consentimento do denunciado, poderá ser lavrado Acordo de Conduta Pessoal e Profissional.
Função repressiva	Art.30 - Parágrafo 1º - Se a conclusão for pela culpabilidade do investigado, a Comissão de Ética poderá aplicar a penalidade de censura ética prevista

	no Decreto nº 1.171, de 1994, e, cumulativamente, fazer recomendações, bem como lavrar o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional, sem prejuízo de outras medidas a seu cargo.
Função reguladora	Art.37 - O Regimento Interno de cada Comissão de Ética poderá estabelecer normas complementares a esta Resolução.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023, com base na Resolução nº 10/2008 (Brasil, 2008).

Quadro 19 – Análise documental – Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais

Função reguladora e investigativa	<p>3 – Estruturação e Implantação das Políticas e Procedimentos.</p> <p>A definição das políticas e procedimentos constitui a essência do Programa de Integridade. Esta dimensão engloba as seguintes subdimensões:</p> <p>I - padrões de conduta e código de ética aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;</p> <p>VI – Canais de denúncias adequados e suficientes e política para incentivo à realização de denúncias e proteção aos denunciantes;</p>
Função representativa	<p>Natureza genérica. De qualquer forma, a coordenação e articulação entre os diversos instrumentos e agentes que atuam em atividades ligadas ao Programa de Integridade (Comissão de Ética, Recursos Humanos, Gestão de Riscos, Corregedoria, Auditoria Interna, Jurídico, Área Contábil, Controle Interno, Gestão de Documento, etc.) é fundamental para a garantia da eficácia tanto do planejamento quanto da implementação e monitoramento das medidas de integridade. Nesse sentido, a empresa pode também optar pela criação de um comitê de integridade, de modo a reunir, em uma instância colegiada, representantes dessas áreas, bem como de áreas fins ligados a atividades operacionais, para discutirem questões relacionadas à ética e à integridade. A reunião de diferentes perspectivas e nichos de</p>

	<p>conhecimento sobre as atividades e processos da empresa deverá permitir ao comitê de integridade ter uma visão completa sobre os diferentes riscos de integridade a serem mitigados, falhas a serem corrigidas e questões a serem endereçadas pelo Programa de Integridade, bem como propor soluções adequadas.</p>
<p>Função reguladora</p>	<p>3.3 Estruturação e implantação de políticas e procedimentos. O Código de Ética é um dos principais instrumentos do Programa de Integridade e deve tratar de forma clara, ampla e direta dos valores e condutas esperadas e proibidas a todos dentro da organização, incluindo os colaboradores e a alta direção. Esse documento deve ser destinado e aplicado a todos aqueles que atuam na entidade, e deve esclarecer as razões e objetivos da adoção de determinados valores. Deve conter linguagem acessível, independentemente do nível de escolaridade do público-alvo, e deve, idealmente, contemplar disposições aplicáveis a terceiros que atuam na cadeia produtiva ou de fornecimento da empresa.</p>
<p>Função reguladora</p>	<p>A base para a comunicação dos valores e padrões de integridade que se espera de cada agente público está no quadro normativo composto pelo mencionado Código de Ética do servidor público, juntamente com outras legislações aplicáveis a agentes públicos, como a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) e o Decreto nº 7.203/2010, sobre o Nepotismo. As leis e os regulamentos, além de refletir os princípios fundamentais que regem o serviço público, também devem fornecer instrumentos que promovam a disseminação de elevados padrões de integridade entre seus destinatários, além de prever mecanismos para o monitoramento de sua implementação e sanções contra seu descumprimento. Entretanto, além do cumprimento do Código de Ética do Servidor Público e demais legislações gerais, a importância, a magnitude e a complexidade das atividades desenvolvidas pelas empresas estatais pode exigir a elaboração de um código de ética próprio que trate das questões éticas e de conduta relacionadas às suas atividades específicas.</p>

<p>Função reguladora</p>	<p>A elaboração de um código de ética coerente com as características da empresa, delineando seus valores e seu posicionamento em relação aos principais temas ligados à ética e à integridade é um passo fundamental para a criação de uma cultura ética em uma organização, que deverá ser difundida entre todos aqueles que a representam direta ou indiretamente. Assim, cada empresa estatal deve possuir um código de ética próprio, direcionado a suas especificidades. Por meio dele, não só os agentes que operam em favor ou em nome da empresa, mas também todas as demais partes relacionadas podem tomar conhecimento dos princípios, valores, normas e formas de atuação da empresa.</p>
<p>Função reguladora, educativa e preventiva</p>	<p>As empresas estatais que ainda não dispõem de código de ética próprio podem levar em conta as seguintes recomendações para elaboração e divulgação desse importante instrumento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos do Código de Ética: O Código de Ética é o instrumento pelo qual a empresa comunica aos colaboradores quais os requisitos e expectativas em relação à sua conduta. Ele deve servir como orientação para que os colaboradores saibam o que é ou não aceitável para a empresa, como decidir que conduta adotar diante de dilemas éticos, o que fazer em caso de dúvidas e o que fazer caso suspeitem de condutas irregulares. • Análise de outros Códigos de Ética: A observação de Códigos de Ética de outras empresas, mesmo que de setores de atuação diferentes, pode ser útil para que você decida que tipo de Código de Ética é mais adequado para sua empresa. É possível extrair ideias do que pode ou não funcionar para sua empresa. • Referências a outras políticas: Caso o Código trate de um tema para o qual exista uma política específica, faça referência a esta política e como ela pode ser acessada. • Distribuição e disponibilização: Deve-se assegurar que os colaboradores efetivamente tenham acesso ao Código de Ética, seja pela distribuição de cópias impressas ou pela disponibilização da versão eletrônica na intranet da empresa. <ul style="list-style-type: none"> • Conscientização dos colaboradores: Relembre regularmente os colaboradores sobre o Código de

	<p>Ética e não apenas uma vez por ano. Utilize-se de comunicados internos, e-mails, reuniões e outros canais de comunicação disponíveis para ressaltar que a empresa possui um Código de Ética e quais são os temas sobre os quais ele dispõe.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaração de ciência: Decida se irá solicitar aos colaboradores que assinem uma declaração de recebimento do Código de Ética e de que estão cientes e compreenderam seu conteúdo. A renovação dessa declaração pode ser incorporada ao processo de avaliação periódica dos colaboradores. • Divulgação na internet: Decida se irá divulgar o Código de Ética no site da empresa, para conhecimento público. Fonte: Adaptado de McCormick, Vickie (2014) <p>Quanto ao conteúdo, há algumas orientações para a elaboração de um Código de Ética eficiente, sobretudo com relação à prevenção de corrupção e fraudes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) explicita os princípios e os valores adotados pela empresa relacionados a questões de ética e integridade; b) mencione as políticas da empresa para prevenir fraudes e ilícitos, em especial as que regulam o relacionamento da empresa com o setor público;
<p>Função reguladora, educativa e preventiva</p>	<ol style="list-style-type: none"> c) estabeleça vedações expressas, tais como aquelas relativas: <ol style="list-style-type: none"> c.1) aos atos de prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, nacional ou estrangeiro, ou a pessoa a ele relacionada; c.2) aos atos de solicitar ou receber, direta ou indiretamente, vantagem indevida em razão da função pública exercida, ou aceitar promessa de tal vantagem; c.3) à prática de fraudes, inclusive em licitações e contratos públicos, seja como contratante ou contratado; c.4) ao nepotismo; e c.5) à manutenção de situações de conflito de interesses. d) esclareça sobre a existência e a utilização de canais de denúncias e de orientações sobre questões de integridade; e) estabeleça a proibição de retaliação a denunciantes e os mecanismos para protegê-los;

	<p>f) Preveja medidas disciplinares para casos de transgressões às normas e às políticas da empresa. Ressalta-se que a empresa estatal deve formalizar e divulgar a todos dentro da organização a existência de um Código Ético. Para facilitar o acesso e a sua utilização, a empresa deve disponibilizar o Código na primeira página do site da organização na internet e na intranet, bem como enviar mensagens a respeito de sua importância a todos. Caso a empresa tenha atuação em outros países, deverá traduzir o Código para os diferentes idiomas locais de seus colaboradores e mesmo para que seus clientes, fornecedores ou outros interessados possam ter acesso ao documento nos países em que atua.</p> <p>Considerando que parte dos colaboradores pode não ter acesso a computadores ou terminais internos com internet/intranet, a empresa deve também adotar estratégias de divulgação específicas e compatíveis com sua estrutura. Nesses casos, a entidade poderá disponibilizar cópias impressas do Código de Ética em locais de fácil acesso a todos os colaboradores; divulgar através de cartazes e informativos sobre a existência e conteúdo do Código de Ética, entre outros.</p> <p>Por fim, apresentam-se a seguir algumas recomendações para fomentar a cultura ética nas empresas estatais, colaborando para o desenvolvimento e o fortalecimento do ambiente ético. Algumas dessas recomendações deverão ser utilizadas apenas como parâmetro para a implementação e/ou aperfeiçoamento da efetiva gestão da ética na entidade, devendo seu conteúdo e detalhamento ser discutido e adaptado às circunstâncias particulares de cada empresa.</p> <p>3.3.2 Políticas e procedimentos de integridade a serem aplicadas por todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos. As políticas de integridade têm como objetivos estabelecer regras de conduta e controles internos destinados a evitar situações propensas ao oferecimento ou pagamento de propina para ou pela empresa estatal ou à prática de fraude; estabelecer controles que possam prevenir, detectar e corrigir atos de fraude e corrupção, caso ocorram, por meio de gestão integrada dos instrumentos, processos e</p>
--	---

	<p>estruturas, buscando criar uma cultura ética de intolerância à prática de fraude ou corrupção na organização.</p>
Função reguladora	<p>a) Política relativa ao recebimento e oferecimento de hospitalidade, brindes e presentes.</p> <p>O recebimento ou o oferecimento de hospitalidade, brindes e presentes pela empresa estatal pode ser uma contribuição legítima para as boas relações de negócio entre organizações. Entretanto, essa prática pode representar também um alto risco para a ocorrência de fraude e corrupção.</p>
Função reguladora	<p>Nesse contexto, a empresa estatal deve adotar políticas e procedimentos para prevenção e detecção de situações de conflito de interesse que podem acontecer com seus colaboradores. Essas regras podem contemplar, por exemplo, a instituição da obrigatoriedade do preenchimento periódico, pelos colaboradores, de declarações relativas à participação em atividades remuneradas e não remuneradas fora da empresa; verificação periódica da existência de colaboradores na qualidade de sócio administrador e/ou gerente de empresas privadas, ou outras medidas correlatas.</p>
Função reguladora	<p>Boas Práticas c) Política sobre prevenção de nepotismo na indicação de funções de confiança e de cargos comissionados e na contratação de terceiros.</p>
Função reguladora	<p>Estas e outras previsões devem fazer parte da norma interna da empresa voltada para prevenção e combate ao nepotismo, que pode ser uma política específica, ou fazer parte de uma política mais ampla de prevenção da corrupção e conflito de interesses.</p>
Função reguladora	<p>3.3.4 Diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviços, agentes intermediários e associados. Assim, há medidas que deverão ser adotadas em todas as contratações, como a adoção de cláusulas contratuais relacionadas ao compromisso com a ética e à adoção de medidas de integridade; ou a verificação de situação de impedimento para a contratação por suspensão ou declaração de inidoneidade vigente, por exemplo.</p>

<p>Função investigativa</p>	<p>3.3.6 Canais de denúncia adequados e suficientes e política de incentivo às denúncias e proteção aos denunciantes. Um Programa de Integridade bem estruturado de uma empresa estatal deve contar com canais que permitam o recebimento de denúncias, como importante instrumento para a detecção de eventuais irregularidades, tais como: falhas de controle, fraudes internas e externas, além de possíveis descumprimentos os princípios éticos e políticas corporativas.</p>
<p>Função educativa e preventiva</p>	<p>3.4.1 Treinamentos periódicos e comunicação sobre o Programa de Integridade.</p> <p>A adoção de estratégias de comunicação e treinamento pela empresa estatal é essencial para que o Programa de Integridade funcione efetivamente. Os valores e as linhas gerais sobre as principais políticas de integridade adotadas, geralmente externalizados no código de ética ou conduta, políticas, procedimentos e demais instrumentos, devem estar acessíveis a todos os interessados e ser amplamente divulgados. A comunicação e o treinamento são de fundamental importância para ajudar a promover uma cultura de ética na empresa e promover o debate sobre temas relacionados ao Programa de Integridade.</p> <p>Nesse contexto, a alta direção, colaboradores e até mesmo terceiros (intermediários, fornecedores, prestadores de serviços, etc.) vinculados à empresa estatal devem ter amplo acesso às informações sobre o Programa de Integridade e receber adequado treinamento, com vistas a promover a consciência a respeito da ética, pois a responsabilidade pelo cumprimento das regras estabelecidas é de todos na organização.</p>
<p>Função educativa e preventiva</p>	<p>O Código de Ética e o canal de denúncias (incluindo forma de utilização e medidas de proteção aos denunciantes) também devem ser objeto constante de divulgação e esclarecimento.</p> <p>Além disso, a empresa estatal pode promover debates no dia-a-dia da organização acerca dos assuntos relacionados à integridade, por meio de ciclo de palestras, exibição de filmes, gincanas temáticas e outras formas de comunicação sobre os temas de ética, contribuindo para a consolidação da cultura ética</p>

	<p>na organização e para a sensação de apropriação, dos colaboradores, com relação ao tema e ao Programa de Integridade.</p>
<p>Função educativa e preventiva</p>	<p>3.4.1.2 Treinamento - As organizações devem ter um plano de capacitação com o objetivo de treinar as pessoas sobre o conteúdo e os aspectos práticos relacionados à ética e às políticas de integridade, ou incluir treinamentos sobre estes temas caso já possua um plano de capacitação, mas não as contemple. As regras não terão efetividade se as pessoas não souberem como e quando aplicá-las. É necessário que os colaboradores da empresa estatal recebam treinamentos sobre valores e orientações gerais do Programa de Integridade instituído. Todos precisam conhecer a missão, visão, valores éticos, códigos de ética e conduta, políticas de integridade, a existência de canais de denúncia, sua forma de utilização, trâmites relacionados e regras de proteção aos denunciantes; e a possibilidade de que sejam impostas medidas disciplinares em caso de violação às regras estabelecidas.</p> <p>Os treinamentos devem incluir situações práticas e dar orientações sobre como resolver eventuais dilemas. A depender dos diferentes tipos de trabalho e da posição hierárquica, o treinamento deve ser adaptado de forma a trazer melhores resultados práticos. É importante garantir a periodicidade das capacitações, para treinar os colaboradores novos e manter atualizados os colaboradores já treinados. Caso a empresa atue no exterior, é relevante que os treinamentos sejam realizados na língua local dos colaboradores.</p>
<p>Função educativa e preventiva</p>	<p>A empresa estatal deve planejar os tipos de capacitação e público-alvo a ser atingido, de modo a garantir que o planejamento seja colocado em prática e que os objetivos estabelecidos sejam alcançados.</p> <p>Podem ser definidas capacitações on-line ou presenciais sobre temas de interesse geral, que devem alcançar todos os colaboradores e a alta direção, incluindo tópicos como código de ética, princípios e valores, uso de canais de denúncia, prevenção do conflito de interesses, etc., e ainda, capacitações de interesse específico, visando a esclarecer sobre um tema ou política que se aplica especialmente a um</p>

	<p>grupo de colaboradores ou da alta direção, tais como políticas ou procedimentos sobre realização de investigações de irregularidades, aplicação de medidas disciplinares, normas para prevenir atos lesivos em licitações e contratos, regras de controles em registros contábeis, gestão de riscos, etc.</p> <p>Não obstante existam diversos métodos e estratégias de capacitação, desde a exposição sistemática de normativos em uma sala de aula até sessões de treinamento baseadas na livre discussão de tópicos, um dos métodos mais eficazes de treinamento em integridade é a resolução de dilemas. É essencial desenvolver nos colaboradores a capacidade analítica para diagnosticar um problema e adotar as melhores opções para resolvê-lo, sempre pautados por condutas éticas e íntegras. Além disso, canais de orientação e apoio aos colaboradores são fundamentais para a promoção de um ambiente de trabalho onde os dilemas éticos são enfrentados e resolvidos com naturalidade. Mecanismos internos de orientação e de consulta devem ser colocados à disposição visando a ajudar os agentes públicos a aplicar em sua rotina diária os elevados padrões de integridade exigidos.</p>
<p>Função educativa e preventiva</p>	<p>O papel das Comissões de Ética é muito importante nesse aspecto. Destaca-se, ainda, que a empresa estatal deve garantir que os colaboradores participem de fato dos treinamentos, podendo, inclusive, torná-los obrigatórios em situações específicas. Além disso, pode criar incentivos para a participação, como, por exemplo, vincular a promoção na carreira e permanência nos cargos gerenciais à realização de treinamentos periódicos sobre o Programa de Integridade. Ademais, é salutar que a empresa estatal desenvolva mecanismos formais para auferir a retenção e a compreensão das informações objeto das capacitações, a exemplo de testes realizados antes e depois de sua realização e entrevista com os colaboradores. Complementar mente, a entidade pode avaliar as mudanças na conduta dos colaboradores após os treinamentos para evidenciar a sua efetividade (ex.: após treinamento sobre política de oferecimento de brindes e presentes, verificar se aumentou a utilização do formulário-padrão para solicitar a autorização de oferecimento de brindes e se diminuiu</p>

	<p>o número de tentativas de obtenção de aprovação para casos vedados pela política da empresa). Por fim, cabe destacar algumas boas práticas na implementação de comunicação e treinamento do Programa de Integridade. Essas práticas deverão ser utilizadas apenas como exemplo, devendo seu conteúdo ser discutido e adaptado às circunstâncias particulares de cada empresa.</p>
Função repressiva	<p>Quando detectadas violações às normas éticas, seja por meio de denúncias, como resultado das ações de monitoramento, ou de outra forma, as medidas adotadas pela empresa para investigar e remediar as irregularidades, bem como punir os envolvidos, são essenciais para o sucesso e a credibilidade do Programa de Integridade.</p>
Função reguladora e repressiva	<p>As normas relacionadas à ética e integridade não podem ser percebidas como providas de caráter meramente principiológico ou recomendatória. Devem também resultar em aplicação de sanções nos casos de violação das regras do Programa de Integridade, com vistas a manter a legitimidade do sistema.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2023, com base no Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais (Brasil, 2015).

Quadro 20 – Análise documental – Lei nº 13.303, de 30/06/2016

<p>Função reguladora, educativa e preventiva investigativa, repressiva</p>	<p>Parágrafo 1º - Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude; II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade; III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
--	--

	<p>IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;</p> <p>V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;</p> <p>VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.</p>
Função educativa e preventiva	<p>§ 4º - Os administradores eleitos devem participar, na posse e anualmente, de treinamentos específicos sobre legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e demais temas relacionados às atividades da empresa pública ou da sociedade de economia mista.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2023, com base na Lei nº 13.303/2016 (Brasil, 2016).

Quadro 21 – Análise documental – Decreto nº 8.945, de 27/12/2016

Função reguladora, educativa e preventiva, investigativa e repressiva	<p>Art.18 - Será elaborado e divulgado pela empresa estatal Código de Conduta e Integridade, que disporá sobre:</p> <p>I - princípios, valores e missão da empresa estatal, além de orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;</p> <p>II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;</p> <p>III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;</p> <p>IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncias;</p> <p>V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade; e</p> <p>VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre o Código de Conduta e Integridade, para</p>
---	--

	empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, para administradores.
Função educativa e preventiva	Art.42 - Os administradores e Conselheiros Fiscais das empresas estatais, inclusive os representantes de empregados e minoritários, devem participar, na posse e anualmente, de treinamentos específicos disponibilizados pela empresa estatal sobre: IV - código de conduta;

Fonte: Elaborado pela autora, 2023, com base no Decreto nº 8.945/2016 (Brasil, 2016).

Quadro 22 – Análise documental – Decreto nº 11.129, de 11/07/2022

Funções educativa e preventiva / reguladora/ investigativa/ repressiva	Art.57 - Para fins do disposto no inciso VIII do caput do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros: I - 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; II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida; III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade; X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciantes de boa-fé; XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
--	---

Fonte: Elaborado pela autora, 2023, com base no Decreto nº 11.129/2022 (Brasil, 2022).

Apêndice B – Roteiro De Entrevista (Membros Da Comissão De Ética E Secretaria Executiva)

- Em que período atuou na comissão de ética?
- Que tipo de participação exerceu nela (membro titular, suplente, presidente ou secretária executiva)?
- Como você percebia as funções e atribuições da comissão de ética antes da implementação do programa de integridade?
- Comente sobre as práticas da comissão de ética nesse período.
- Quais efeitos percebeu da atuação da comissão de ética (antes da implementação do programa de integridade) na área em que você trabalha/trabalhava? (pergunta exclusiva para membros da comissão, pois possuem dupla atuação na empresa)

Após a implementação do programa de integridade:

- Como você percebeu as funções e atribuições da comissão de ética?
- Comente sobre as práticas da comissão de ética nesse período.
- Quais efeitos percebeu da atuação da comissão de ética na área em que você trabalha/trabalhava? (pergunta exclusiva para membros da comissão, pois possuem dupla atuação na empresa)
- Identificou desafios para a atuação da comissão? Se sim, comente.
- Identificou oportunidades para atuação da comissão? Se sim, comente.
- Gostaria de fazer algum comentário adicional?

Apêndice C – Roteiro De Entrevista (Titulares De Instâncias De Integridade – Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria, Superintendência De Riscos E Compliance)

- Que tipo de atuação exerceu na instância de integridade?
- Em que período atuou como titular?
- Como você percebia as funções e atribuições da comissão de ética antes da implementação do programa de integridade?
- Comente sobre as práticas da comissão de ética nesse período.
- Como você observou a interação da comissão de ética com a instância de integridade?

Após a implementação do Programa de Integridade:

- Como você percebeu as funções e atribuições da comissão de ética?
- Comente sobre as práticas da comissão de ética nesse período.
- Como você observou a interação da comissão de ética com a instância de integridade?
- Identificou alguma orientação, diretriz legal divergente advinda dos órgãos supervisores (da comissão e da instância de integridade)?
- Percebeu algum desafio na interação da comissão com a instância de integridade? Se sim, comente.
- Percebeu oportunidades para atuação da comissão? Se sim, comente.
- Gostaria de fazer algum comentário adicional?

Apêndice D – Roteiro De Entrevista (Empregados)

- Como você tem percebido a atuação da comissão de ética?
- Verificou alguma mudança de atuação ao longo do tempo? Se sim, em qual período e sob qual aspecto?
- Percebeu alguma mudança de atuação quando houve a implementação do programa de integridade na empresa? Se sim, qual?
- Gostaria de fazer algum comentário adicional?



idp

Bo
pro
cit
ref
Noss
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO