

COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO E COMBATE À CORRUPÇÃO.

Mirella Bernardi Vechiato¹

José Carlos de Oliveira²

RESUMO: O presente artigo discute a corrupção enquanto problema estrutural e analisa a implementação dos programas de integridade como mecanismo de enfrentamento à corrupção na Administração Pública brasileira. O objetivo consiste em avaliar a efetividade desses programas no enfrentamento de ilícitos e no resgate da credibilidade institucional, visando compreender se tais mecanismos representam uma transformação estrutural real ou mera adequação formal. A metodologia adotada fundamenta-se em pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. Inicialmente, discute-se a corrupção enquanto problema estrutural e seus impactos no ambiente democrático. Em seguida, aborda-se a evolução do *compliance* público, detalhando seus elementos estruturantes. Por fim, realiza-se um estudo de caso do Programa Jornada Petrobras pela Integridade, analisando as reformas implementadas após a Operação Lava Jato para verificar, de forma empírica, a mitigação de riscos e a recuperação da imagem institucional. A análise bibliográfica e documental permite confrontar a estrutura normativa com a prática concreta. Conclui-se que, apesar dos desafios e da complexidade de implementação, a integridade institucional é o caminho indispensável para o fortalecimento da confiança social, a proteção do patrimônio público e o aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Administração Pública; Programas de integridade; Corrupção;

ABSTRACT: This article discusses corruption as a structural issue and analyzes the implementation of integrity programs as a mechanism to combat corruption and acts of administrative misconduct within the Brazilian Public Administration. The objective is to evaluate the effectiveness of these programs in addressing illicit acts and restoring institutional credibility, aiming to understand whether such mechanisms represent a real structural transformation or mere formal compliance. The methodology is based on bibliographic research, documentary analysis, and a case study. Initially, corruption is discussed as a structural problem and its impacts on the democratic environment. Subsequently, the evolution of public compliance is addressed, detailing its structuring elements. Finally, a case study of the "Petrobras Integrity Journey Program"* is conducted, analyzing the reforms implemented

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Campus de Franca e pesquisadora do Programa de Iniciação Científica da Unesp (PIBIC). E-mail: mirella.vechiato@unesp.br.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito, na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Campus de Franca (FCHS/UNESP). Doutorado, Mestrado e Especialização e, na Graduação em Direito Administrativo. Pós doutor pela Universidade de Coimbra (2014). Doutor em Direito (1995), pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP. Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP (1992). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUCCAMP (1983). E-mail: jose.c.oliveira@unesp.br

following Operação Lava Jato to empirically verify risk mitigation and the recovery of the institutional image. The bibliographic and documentary analysis allows for the confrontation of the normative structure with concrete practice. It concludes that, despite the challenges and complexity of implementation, institutional integrity is the indispensable path toward strengthening social trust, protecting public assets, and improving the Democratic Rule of Law.

Keywords: Public Administration; Integrity programs; Administrative misconduct.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, em um cenário onde a corrupção em grande escala passou a ser encarada como ameaça à democracia (Silva, Alves, 2023, p. 4498), a corrupção deixa de ser compreendida como fenômeno isolado e passa a ser identificada como problema estrutural capaz de comprometer a eficiência estatal, a alocação de recursos públicos e a confiança social nas instituições, requerendo dos países a intensificação de esforços na luta anticorrupção, fortalecendo seus mecanismos de combate e prevenção de ilícitos contra a administração pública.

No Brasil, tal movimento não foi diferente. Embora os casos de corrupção no país não sejam recentes, nas últimas décadas, debates sobre integridade e prevenção à corrupção na administração pública ganharam notoriedade, especialmente após escândalos de desvio de recursos envolvendo grandes órgãos e estatais. Isso porque os referidos episódios revelam fragilidades estruturais nos mecanismos de controle interno e evidenciam a necessidade de repensar os modelos de governança pública adotados no país.

Historicamente, a Administração Pública Brasileira foi marcada por práticas patrimonialistas de confusão entre interesses públicos e privados, em que a gestão pública se caracterizava pelo nepotismo, clientelismo e pelas diferentes formas de corrupção, em um modelo que priorizava interesses pessoais em detrimento da impessoalidade e do bem comum (Faoro, 2001, p. 143).

Embora se reconheça a superação formal desse paradigma com a Constituição Federal de 1988, o patrimonialismo não foi historicamente eliminado, pois resiste às tentativas de profissionalização da Administração Pública, mantendo resquícios estruturais que ainda influenciam a realidade brasileira (Sena, 2018, p. 49). Assim, uma administração pública sem mecanismos estruturados de gestão de riscos institucionais e que vivencia a resistência cultural do patrimonialismo apresenta vulnerabilidades sistêmicas e fragilidades estruturais, criando um ambiente propício à ocorrência de atos ímprobos que desviam suas ações do interesse público.

Nesse sentido, ainda que a Constituição de 1988 tenha trazido importantes avanços na gestão da Administração Pública, seu foco esteve restrito ao fortalecimento da legalidade e da formalização dos atos administrativos.

Cita-se o controle externo como mecanismo de fiscalização das ações do setor público, o qual, por meio de órgãos independentes e imparciais, tais quais o Tribunal de Contas e a Controladoria Geral da União, verifica a legalidade, eficiência e eficácia dos atos praticados pela administração pública e, assim, promove a boa gestão dos recursos públicos e a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Em outras palavras, a fiscalização garante que recursos públicos sejam utilizados de forma adequada e em benefício da coletividade (Silva, Alves, 2023, p. 4510).

Assim, o desenho institucional da Administração Pública se consolidou voltado ao controle formal de seus atos em vez de dar enfoque e incorporar em sua estrutura mecanismos de prevenção de riscos.

Em 2014, a Operação Lava Jato expôs as consequências de um modelo de governança pública voltado exclusivamente ao controle formal e repressivo. As investigações revelaram que a Petrobras, uma das maiores empresas estatais do mundo, operava sob um esquema sistêmico de corrupção envolvendo sua própria cúpula diretiva, empreiteiras e agentes públicos, resultando em prejuízos bilionários, perda de credibilidade internacional e impacto direto na economia nacional. O caso ilustrou, de forma emblemática, que a existência formal de estruturas de controle, como auditorias e ouvidorias, não é o suficiente quando esses instrumentos não estão enraizados na cultura organizacional da instituição, conforme reconhecido pela própria companhia em seu Relatório de Referência de 2015 (Petrobras, 2015).

A repercussão do escândalo, contudo, não se limitou ao campo penal e sancionatório, mas inaugurou um movimento para uma mudança de paradigma: da resposta tardia e punitiva para a construção preventiva de uma cultura ética na Administração Pública.

Diante desse cenário, é que as discussões sobre ética, integridade e responsabilização passaram a ocupar a posição central no debate público e jurídico, especialmente no sentido de serem instrumentos destinados não apenas a coibir condutas ilícitas, mas a reconfigurar a cultura organizacional, promovendo governança, transparência e gestão de riscos.

Assim, a integridade encontra espaço na Administração Pública Brasileira como forma de evitar as mais diferentes formas de desvio de conduta e, para isso, também foi incorporado o conceito de compliance, o qual pode ser entendido como “um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade

praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores” (Conselho Administrativo de Defesa Econômica [CADE], 2016, p. 9).

Por essa razão, o Brasil ampliou seu arcabouço normativo, visando uma mudança de paradigma, qual seja a de parar de lidar com a mera repressão e iniciar a busca por mecanismos estruturais de prevenção.

Sendo assim, no plano normativo, o Brasil construiu um conjunto de normas de responsabilização e prevenção, destacando-se a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), alterada pela Lei nº 14.230/2021, que promoveu ajustes relevantes, dentre os quais a explicitação do elemento subjetivo doloso nos tipos de improbidade e a reorganização do regime prescricional.

Além disso, as normas de governança e integridade pública evoluíram com a criação da Política de Governança (Decreto nº 9.203/2017), a regulamentação da Lei Anticorrupção (Decreto nº 11.129/2022), junto da responsabilização objetiva da pessoa jurídica autora, e a divulgação de referenciais do Tribunal de Contas da União e guias da Controladoria Geral da União que orientam estruturas de prevenção, gestão de riscos, controles internos e programas de integridade, a exemplo dos Programas de Integridade para Empresas Privadas e Públicas e do Plano de Integridade e Combate à Corrupção.

No plano institucional, o Decreto nº 9.203/2017 instituiu a Política de Governança da Administração Pública federal, estimulando mecanismos de liderança, estratégia e controle, com enfoque em gestão de riscos, transparência e *accountability*. Ainda, o Decreto nº 11.129/2022, que regulamentou a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 12.304/2024, deixou explícitos os critérios de avaliação de programas de integridade para as pessoas jurídicas, com reflexos em contratações e acordos.

Essa perspectiva deslocou o foco da legalidade como simples obediência normativa para a internalização de valores éticos no cotidiano administrativo, pois trata-se de programas que permitem que cada membro da instituição seja responsável por fiscalizar e comunicar ações, através de canais internos, permitindo que a instituição corrija as infrações muito antes de causarem maiores danos à empresa e ao interesse público.

Importa destacar que os programas de compliance estão relacionados à adesão a um modo de agir orientado por valores. Isto é, trata-se do agir com ética e integridade como diretriz permanente da atuação institucional. Sob essa perspectiva, verifica-se que a própria Administração Pública Brasileira já se estrutura sobre os mesmos princípios e valores do compliance, como a legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência. Assim, o compliance

passa a ser entendido como instrumento de concretização prática desses princípios constitucionalmente consagrados.

Em outras palavras, a promoção da integridade pública revela-se como objetivo essencial para assegurar o cumprimento das diretrizes legais e combater atos de improbidade administrativa, fraude e corrupção. Isso porque sua presença garante que as decisões sejam tomadas visando o melhor interesse público. Nesse viés, ela não apenas protege o interesse público, mas também resguarda a reputação das instituições governamentais.

Assim, pode-se dizer que o Governo do Brasil, em todas as suas esferas, consolidou o compromisso com a gestão de recursos e os interesses coletivos, reconhecendo a necessidade de superar desafios que comprometam a transparência, a eficiência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos.

OBJETO E JUSTIFICATIVA

Diante do exposto, o objeto da presente pesquisa consiste na análise da efetividade de programas de integridade implementados na Administração Pública Brasileira enquanto mecanismos de enfrentamento à corrupção e de fortalecimento da eficiência e da credibilidade institucional.

Para alcançar este objetivo, serão examinados os principais dispositivos legais relacionados à integridade pública e governança, será analisado o conceito de compliance no âmbito da Administração Pública, destacando sua relação com seus princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal e será avaliada a estrutura de programas de compliance.

Ademais, a presente pesquisa realiza um estudo de caso acerca do Programa de Compliance implementado na empresa Petrobras, após os escândalos de corrupção da Operação Lava Jato. Isso porque a empresa se tornou referência de estruturação de mecanismos de integridade no setor estatal brasileiro e o estudo de caso permitirá avaliar, de forma concreta, em que medida a implementação de programas estruturados de compliance contribuem para a mitigação de riscos, o fortalecimento dos controles internos e a recuperação da credibilidade institucional.

A justificativa do estudo fundamenta-se na relevância jurídica, institucional e social do tema. Em um cenário de recorrentes crises de confiança nas instituições públicas, compreender se os programas de integridade representam transformação estrutural efetiva ou mera adequação formal às exigências normativas revela-se essencial para o aprimoramento das políticas públicas de governança e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia aplicada no presente trabalho é a pesquisa bibliográfica, a documental e o estudo de caso.

Por meio da pesquisa bibliográfica serão analisadas obras doutrinárias e científicas sobre corrupção, improbidade administrativa, governança pública, compliance e programas de integridade, bem como estudos que tratam da sua relação com a eficiência administrativa, o que permitirá a construção do referencial teórico necessário à compreensão dos fundamentos conceituais do compliance no setor público e de sua inserção no modelo contemporâneo de governança.

A pesquisa documental consistirá na análise sistemática do arcabouço normativo pertinente e de documentos institucionais da Petrobras, quais sejam documentos públicos relacionados às reformas implementadas após a Operação Lava Jato.

Por último, através do estudo de caso, serão analisadas as reformas implementadas na empresa Petrobras após a Operação Lava Jato e os impactos institucionais decorrentes da reestruturação e implementação do Programa de Compliance e Combate à Corrupção da Petrobras. Assim, o estudo de caso será utilizado como instrumento de verificação empírica da efetividade dos programas de integridade, permitindo confrontar a estrutura normativa e teórica com a prática institucional concreta.

1. A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO PROBLEMA ESTRUTURAL

Originalmente, o termo corrupção é derivado do latim *corruptio*, que significa depravação, deterioração, prostituição e corrupção (Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, 2026).

Em uma definição mais condizente com o Código Penal Brasileiro, com a Lei de Improbidade Administrativa e com a própria Lei Anticorrupção, o termo corrupção abrange uma série de comportamentos e práticas moralmente e legalmente reprováveis, por meio dos quais agentes públicos ou privados obtêm vantagens indevidas decorrentes da sua relação com o setor público, ferindo os valores da Administração Pública e do Estado Democrático de Direito (Spinelli, 2016, p. 34).

Nesse sentido, concorda Di Pietro (2026, p. 919) que atos corruptos são um dos principais desafios para o controle qualitativo da gestão pública, uma vez que comprometem a

eficiência, a economicidade e a moralidade da administração, ao passo que corrompe a confiança social e a legitimidade das instituições.

Todavia, a problemática da corrupção não é uma preocupação nova no cotidiano da sociedade brasileira, posto que suas raízes vêm de uma herança histórica deixada pela colonização portuguesa, isto é, o patrimonialismo ibérico, o qual privilegia relações pessoais em detrimento das impessoais (Faoro, 2001, p. 850).

O patrimonialismo constitui a organização política fundamental do Estado português, caracterizando-se pela indistinção entre o patrimônio privado do soberano e o bem público. Neste sistema, o Estado permanece como uma estrutura em que o poder político se concentra nas mãos do monarca, cercado por um estamento burocrático que se organiza não conforme critérios racionais, mas segundo hierarquias aristocráticas baseadas na lealdade pessoal e no prestígio social.

Segundo Raymundo Faoro, ao desenvolver a máquina estatal brasileira

“a Coroa não confiou a empresa a homens de negócios, entregues unicamente ao lucro e à produção. Selecionou, para guardar seus vínculos públicos com a conquista, pessoas próximas do trono, burocratas e militares, letrados ou guerreiros provados na Índia, a pequena nobreza, sedenta de glórias e riquezas.” (Faoro, 2001, p. 143).

O sistema das capitanias hereditárias, as estruturas de concessão de terras através das sesmarias, e a organização burocrática colonial refletem precisamente este caráter patrimonial (Faoro, 2001), em que os cargos públicos funcionam como propriedades privadas, delegados pelo monarca a seus favoritos, sem distinção clara entre administração pública e gestão de negócios pessoais.

Posteriormente, ainda que desenvolvendo seu comércio ou mesmo após a Proclamação da República, as pressões liberais e democráticas não lograram êxito em desconstruir o patrimonialismo político brasileiro, visto que “a burguesia nunca logrou se emancipar da tutela estatal, ao contrário, sua ambição constituía-se em ingressar no estamento, que era a elite política da época e que exercia efetivamente a administração do governo, tal qual uma aristocracia que buscava se apropriar do poder.” (Sena, 2018, p. 22).

Como consequência, o aparato estatal brasileiro se consolidou como incapaz de romper com essa tradição patrimonial, estruturando sua administração pública em laços de parentesco, clientelismo e lealdade pessoal. Assim:

“O legado deixado pelo processo de colonização português no Brasil contribuiu para a formação de traços culturais na sociedade brasileira, como, por exemplo, o patrimonialismo, extremamente nocivo à gestão pública. Esse patrimonialismo associado ao comportamento característico do povo brasileiro de estabelecer relações fundamentadas, preferencialmente, em vínculos personalísticos, como a amizade e o parentesco, propiciou a conformação de uma cultura onde a construção de

relacionamentos pessoais com o Estado foi amplamente adotada, ao invés da impessoalidade necessária a esse tipo de relação.” (Sena, 2018, p. 49).

Em outras palavras, a evolução do sistema administrativo do Estado brasileiro foi marcada por completa falta de ordenação impessoal e pelo predomínio das vontades particulares típicas do ambiente familiar, como se o funcionário público enxergasse o Estado como extensão de seu núcleo doméstico e social.

Fundamentado nessa herança patrimonial, Sérgio Buarque de Holanda desenvolve o conceito do "homem cordial" para caracterizar a sociedade brasileira. O homem cordial é aquele que, incapaz de separar as esferas pública e privada, age nas instituições públicas movido por sentimentos pessoais, afetos e relacionamentos diretos, em detrimento de normas impessoais e racionais. Esse traço de cordialidade, longe de representar virtude, reflete a persistência do patrimonialismo na cultura brasileira, manifesto na dificuldade crônica de estabelecer uma administração pública verdadeiramente impessoal, republicana e orientada pelo interesse coletivo, perpetuando, assim, até os dias atuais, as marcas profundas do sistema administrativo colonial.

Nessa lógica, é possível compreender como a corrupção se configurou como uma construção social tolerável na sociedade brasileira. Conforme Filgueiras (apud Sena, 2018), a corrupção não é meramente um desvio de conduta, mas uma prática enraizada nas estruturas patrimonialistas que moldaram a administração pública brasileira. Na medida em que o funcionário público enxergava o Estado como extensão de seu núcleo doméstico e social (Holanda, 1995, p. 145), as práticas de apropriação privada dos recursos e interesses públicos não eram necessariamente percebidas como transgressões, mas como desdobramentos naturais da ordem familiar que estruturava a vida política.

Assim, ao longo de sua trajetória histórica, a sociedade brasileira foi reiteradamente exposta a inúmeros casos de desvios de conduta que, em vez de produzir mobilização social para enfrentá-los, contribuíram para a naturalização dessas práticas no imaginário coletivo, como se o desrespeito às normas legais e a busca pelo interesse particular fossem comportamentos socialmente aceitos e esperados dentro da máquina estatal. Ou seja, a cordialidade brasileira não apenas tolerou a corrupção, como a naturalizou como parte legítima das relações de poder.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha inaugurado um novo paradigma democrático, pautado na ampliação de direitos e no fortalecimento da participação política, ainda se observa uma significativa lacuna no enfrentamento efetivo e direcionado da corrupção.

Ainda que o texto constitucional tenha estabelecido os princípios norteadores da Administração Pública favoráveis a essa mudança de paradigma (Oliveira, Santos, Oliveira, 2019, p. 105), pautados na legalidade, eficiência, moralidade e impessoalidade, restou uma lacuna no que tange à estruturação de mecanismos de controle e ao fortalecimento de órgãos de controle externo e interno, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), pois suas disposições eram, em sua maioria, principiológicas, carecendo de concretude e efetividade imediata (Leal, 2015, p. 87).

Como consequência, a materialização dessas diretrizes constitucionais passou a depender de esforços posteriores, sendo necessário que a estrutura normativa brasileira passasse por mudanças para incrementar em seus textos mecanismos de enfrentamento à corrupção e a preocupação em promover integridade pública, conforme será discutido adiante.

Todavia, apesar do amadurecimento legislativo, essa enraizada cultura de tolerância à corrupção é agravada pelo fato de que os próprios agentes e membros do corpo estatal não estão imunes a essa construção cultural, reproduzindo práticas que a retroalimentam (Piffer, 2023, p. 207), o que retarda o enfrentamento e a superação do problema.

Ocorre que a necessidade de uma base ética sólida é corroborada pela perspectiva de que “a corrupção reflete a fragilidade dos padrões morais de uma sociedade, na qual o agente público atua como um ‘exemplar’ do meio em que vive” (Alves e Garcia, 2011, p. 09). Assim, o principal desafio da Administração Pública transcende a mera implementação de mecanismos de controle para mitigar riscos, residindo na reconstrução cultural (Piffer, 2023, p. 209) de um ambiente marcado pela tolerância histórica à corrupção.

É precisamente nesse cenário de transformação que ganha relevância a discussão sobre os programas de integridade e compliance, pois tais instrumentos deixam de ser vistos apenas como exigências normativas para serem compreendidos como vetores de mudança institucional, capazes de pautar o novo relacionamento entre os entes públicos e a sociedade.

2. PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Diante do exposto, nesse contexto de fracasso do discurso anticorrupção e declínio da confiança pública nas instituições é que surge o conceito de integridade pública (Araújo e Araújo, 2024, p. 185). Nesse momento, integridade e corrupção eram entendidas como lados opostos da mesma moeda, em que o aumento de um levaria ao declínio do outro.

Nesse sentido, cabe menção especial ao Decreto 11.529/2023, em seu artigo 3º, inciso I, segundo o qual os programas de integridade são definidos como:

“um conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional” (Brasil, 2023).

Também nessa discussão insere-se a ideia de governança, pela qual entende-se o modelo de gestão utilizado por empresas que buscam fiscalizar seus atos de modo a prevenir eventuais conflitos de interesses entre integrantes da sociedade empresária, sejam eles acionistas, gestores ou a sociedade de forma geral (Fortini e Shermam, 2017, p. 27). Este modelo é utilizado, principalmente, para estudos de prevenção e combate à corrupção, visto que esta “corrói o ambiente democrático, contribuindo para a eternização de grupos políticos no poder, onera em demasia os cofres públicos, desincentiva o surgimento de novos protagonistas no mercado e destrói empresas corretas e com elas os empregos gerados” (Fortini e Shermam, 2017, p. 28). Neste sentido, pode-se afirmar que a governança corporativa está intrinsecamente ligada à prevenção da corrupção e da ingerência política, tanto no setor privado quanto no setor público.

Em relação ao setor público, cabe citar o papel da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) no cenário internacional para, principalmente a partir da década de 1990, direcionar estudos e iniciativas à mitigação da corrupção (Fortini e Shermam, 2017, p. 31). Na mesma toada, outras instituições também se posicionaram sobre a governança corporativa, como é o caso do Banco Mundial que dispõe de recomendações sobre a temática a fim de “assegurar o equilíbrio entre a liberdade de gestão, a *accountability* e os múltiplos e legítimos interesses dos stakeholders” (Fortini e Shermam, 2017, p. 33).

No cenário público brasileiro, o Brasil construiu um conjunto de normas de responsabilização e prevenção, destacando-se a Lei no 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), alterada pela Lei no 14.230/2021, que, em um primeiro momento, representou “o principal elemento infraconstitucional de combate à corrupção e demais desvios cometidos contra a Administração Pública” (Silva, 2018, p. 245).

Além de ter se estruturado em diferentes eixos de ilicitude, como os atos que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública, seu alcance foi deliberadamente amplo, abarcando agentes públicos de qualquer esfera e poder, bem como terceiros que concorram para a prática do ato ímprobo ou dele se beneficiem.

Contudo, em um cenário de grandes escândalos envolvendo empresas e contratos públicos, ainda restava escancarada uma lacuna no ordenamento brasileiro, a ausência de mecanismos efetivos de responsabilização objetiva das pessoas jurídicas corrompedoras. Foi

nesse cenário que a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, destacou-se ao instituir a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira. Assim, a natureza jurídica dessa responsabilização rompeu com a tradição subjetivista que marcava a responsabilização por atos de improbidade.

Paralelamente, a lei introduziu outra importante inovação no ordenamento brasileiro o acordo de leniência, instrumento de origem norte-americana que possibilita a cooperação investigativa da pessoa jurídica em troca de atenuação de sanções.

Deflagrada em 2014, A Operação Lava Jato produziu efeitos que transcenderam a esfera penal e reorganizaram o campo normativo do combate à corrupção no Brasil (Prado e Machado, 2021, p. 02). Ao revelar a dimensão sistêmica dos desvios, envolvendo grandes corporações, partidos políticos e agentes públicos de alto escalão, a operação evidenciou que os instrumentos repressivos existentes, embora necessários, eram insuficientes sem uma política robusta de prevenção e de cultura de integridade.

Essa percepção criou condições para o florescimento de uma agenda de integridade no setor público, posto que restou esclarecido que "a evolução legislativa é importante para a consecução dos objetivos a que se dispõe, mas não é capaz de, isoladamente, dar conta dessa missão", (Silva, 2018, p. 247).

Portanto, como consequência, foi iniciada a transição de um paradigma puramente punitivo para um paradigma que combina punição, reparação e prevenção.

Em resposta ao ambiente de desconfiança institucional gerado pelos escândalos de corrupção, o Decreto nº 9.203/2017, instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O decreto fez da governança pública uma política de Estado, estruturando-a em torno de mecanismos de liderança, estratégia e controle, com ênfase em gestão de riscos, transparência e accountability.

Posteriormente, o Decreto nº 11.129/2022, que regulamentou a Lei Anticorrupção, estabeleceu parâmetros mais detalhados para a mensuração da efetividade dos programas de integridade, incluindo aspectos como comprometimento da alta direção, análise de riscos, treinamentos, canais de denúncia e medidas disciplinares, buscando estimular a adoção de estruturas de compliance genuínas e não meramente formais, sob pena de não usufruírem dos benefícios previstos na Lei Anticorrupção.

No plano das políticas públicas, a agenda de integridade ganhou formalização com o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), que busca articular, de forma

coordenada, as iniciativas de prevenção desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal.

Assim, pode-se dizer que o Governo do Brasil, em todas as suas esferas, consolidou a Administração Pública como responsável pela gestão de recursos e pelos interesses coletivos, reconhecendo seu papel fundamental na sociedade, firmando um compromisso para superar os desafios que comprometam a transparência, a eficiência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos.

É nesse cenário que surge o controle interno e externo como mecanismo de fiscalização das ações do setor público, o qual, por meio de órgãos independentes e imparciais, verifica a legalidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos atos praticados pela administração pública e, assim, promove boa gestão dos recursos públicos e a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Em outras palavras, a fiscalização garante que recursos públicos sejam utilizados de forma adequada e em benefício da coletividade (Silva e Alves, 2023, p. 4494).

Cumprir destacar a importância de que órgãos de controle sejam independentes e imparciais, visto que, por serem órgãos da própria Administração Pública, também sofrem pressões externas e influência política, o que poderia interferir em sua autonomia e imparcialidade.

No mesmo sentido, Benjamin Zymler (2022, p. 11) defende que os controles e responsabilidades deveriam ser assumidos por instituições independentes e com autoridade para examinar as ações do governo, fornecer avaliações legais e éticas e impor restrições e, assim, garantir-se-ia que os objetivos da sociedade fossem protegidos como um todo.

Em suma, toda essa trajetória evidencia o deslocamento do foco estatal da mera repressão pontual para a construção de um ambiente de conformidade sistêmica, em que a integridade não é apenas uma obrigação legal, mas um pilar de sustentação da confiança pública (Sauáia, 2024, p. 21-22).

A lógica da legislação aqui exposta, apesar de não abrangida por completo, reflete como a ideia de governança pública no Brasil está associada aos princípios que balizam o agir do Estado, como o interesse público, a moralidade, a eficiência e a impessoalidade. Posto isso, percebe-se que os programas de integridade e as políticas de compliance no âmbito da Administração Pública emergem como instrumentos destinados a reconfigurar a cultura organizacional.

A fim de se alcançar esse objetivo, é importante que a incorporação da integridade à Administração Pública não se limite à criação formal de normas ou à existência de instâncias

fiscalizatórias, mas internalize mecanismos estruturados de prevenção e gestão de riscos (Sauáia, 2024, p. 12). E, para isso, é preciso separar a integridade da instituição da integridade do agente público, isso porque é possível que o comportamento de um agente careça de integridade, mesmo não havendo corrupção ou ganho pessoal, caso fira a integridade da instituição (Souza Netto et. al, 2023, p. 31).

É precisamente nesse ponto que a cultura organizacional da Administração Pública se concretiza para além do mero cumprimento de normas ou exigências regulatórias e passa a ser entendida como responsabilidade coletiva, não somente institucional:

“Nesse contexto, para pensar o compliance como mecanismo preventivo na administração pública, é interessante entendê-lo, antes de tudo como um comportamento e não somente exigências por si só. Trata-se de uma cultura de procedimentos movidos pela idoneidade, transparência e responsabilidade. Não se trata dos membros esperarem ações da instituição, mas sim de cada membro ter consciência de suas ações e ser proativo dentro das suas possibilidades. (Souza Netto et al., 2023, p.31)”

Essa perspectiva desloca o foco da legalidade como simples obediência normativa para a internalização de valores éticos no cotidiano administrativo, pois trata-se de programas que permitem que cada membro da instituição seja responsável por fiscalizar e comunicar ações, através de canais internos, permitindo que a instituição corrija as infrações muito antes de causarem maiores danos a empresa e ao interesse público.

Nessa lógica, para a adequada implementação de um *compliance* no âmbito da Administração Pública, a Controladoria Geral da União em seu Manual para Implementação de Programas de Integridade: orientações para o setor público (2017) estabelece quatro pilares fundamentais: o comprometimento da alta administração, a existência de instância responsável, a análise de riscos e o monitoramento contínuo.

Em um primeiro momento, é importante fortalecer os mecanismos de controle interno, visando garantir a funcionalidade prática do Programa de Integridade criado. Para tanto, é importante o mapeamento de riscos e das vulnerabilidades institucionais, transformando o controle em uma ferramenta de inteligência estratégica e funcional. Nesse mesmo sentido, defende Sauáia:

“para que um programa de compliance seja eficaz, é essencial que a empresa conheça e compreenda as áreas de risco às quais está exposta em seus negócios e nos mercados em que opera. Portanto, é necessário identificar antecipadamente as principais áreas de risco e circunstâncias que podem aumentar a probabilidade de violações ou más práticas por parte dos funcionários” (Sauáia, 2024, p. 12).

Paralelamente, é preciso que, departamentos afastados da atividade-fim ou, ainda, independentes, como auditorias internas, monitorem esse controle e avaliem objetivamente a eficácia do modelo de *compliance* adotado (Araújo, Santos e Xavier, 2019, p. 260).

De igual modo, como reconhecido pelo Decreto nº 11.129/2022 em seu art. 57º, inciso I, o comprometimento da alta direção é essencial para garantir a efetiva implementação, a credibilidade e continuidade do programa de integridade, influenciando a cultura organizacional e assegurando a alocação de recursos necessários ao seu funcionamento, conforme destacam Araújo, Santos e Xavier:

“No Manual para Implementação de Programas de Integridade: Orientações para o Setor Público, a CGU cita alguns exemplos de comprometimento da alta direção, quais sejam: (i) patrocínio do programa de integridade perante o público interno e externo, ressaltando sua importância para a organização e solicitando o comprometimento de todos os colaboradores e partes interessadas; (ii) participação ou manifestação de apoio em todas as fases e implementação do programa; (iii) adoção de postura ética exemplar e solicitação para que todos os colaboradores do órgão ou entidade também o façam; e (iv) aprovação e supervisão sobre as políticas e medidas de integridade, destacando recursos humanos e materiais suficientes para seu desenvolvimento e implementação” (Araújo, Santos e Xavier, 2019, p. 261-262).

Além da criação de um Código de Ética e políticas internas que dialoguem com os objetivos de integridade da entidade, é preciso que haja um plano de capacitação e treinamento apropriado sobre o programa, com situações práticas, de modo que seja absorvido por todos aqueles que constituem o quadro operacional da instituição ou órgão da Administração Pública, incluindo terceiros independentes. Somente assim é possível garantir a acessibilidade e o *know-how* necessário para a verdadeira internalização de valores éticos no cotidiano administrativo.

Ademais, é imprescindível as investigações dos parceiros da Administração Pública antes de sua contratação, assim como a elaboração de cláusulas contratuais que imponham aos contratados a concordância com o Programa de Integridade e compromisso de cumprimento de todas as medidas anticorrupção previstas nas suas políticas internas e código de ética (Araújo e Araújo, 2026, p. 13-14).

Ainda, visando o comprometimento coletivo com a integridade, os canais anônimos de denúncia são pilares essenciais para a estruturação de um programa de *compliance*, posto que, protegidos contra retaliações, são o meio pelo qual os funcionários, administradores ou terceiros denunciam as condutas antiéticas vivenciadas. Assim, por meio deles, amplia-se o alcance da fiscalização interna, que deixa de ser centralizada em setores específicos e passa a ser compartilhada por toda a organização, fortalecendo a cultura de compliance e o compromisso coletivo com a integridade.

Por último, destaca-se a figura do *Compliance Officer* como elemento central de responsabilização e coordenação do programa de integridade, visto que é o responsável pela gestão do sistema de compliance, “incumbido de assegurar a observância das normas tanto no âmbito interno quanto externo da organização, bem como de exercer função fiscalizatória quanto ao cumprimento das disposições legais e dos regulamentos internos” (Araújo, Santos e Xavier, 2019, p. 266). Nesse sentido, a fim de garantir o sucesso do Programa de Integridade, é imprescindível que esse profissional disponha de autonomia funcional para desempenhar suas atribuições de forma independente, técnica e eficaz.

A partir disso, é possível perceber como os programas de compliance estão relacionados à adesão a um modo de agir orientado por valores éticos e íntegros que coincidem com os mesmos princípios e valores que estruturam a Administração Pública brasileira, como a legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência de seus atos. Assim, o compliance pode ser entendido como instrumento de concretização prática desses princípios constitucionalmente consagrados.

Entretanto, apesar do arcabouço normativo desenhado para promover a transparência e a gestão ética, a Administração Pública ainda apresenta lacunas em sua adequação prática aos preceitos do *compliance*. Isso porque a conformidade legal, por si só, é insuficiente, sendo necessária uma mudança paradigmática na cultura organizacional e no relacionamento entre o Estado e a sociedade, sendo imperativo que os agentes públicos transcendam o cumprimento burocrático e adotem, efetivamente, uma postura de responsabilidade e transparência proativa em suas funções (Piffer, 2023, p. 205).

A título de exemplo, o diagnóstico do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC) de 2021 demonstra que 82,4% das organizações públicas avaliadas possuíam nível alto ou muito alto de exposição à corrupção, ao passo que 87% apresentavam ambiente propício à ocorrência de novos ilícitos e 90% demonstraram baixa capacidade de detectar atos irregulares. Esses números expõem uma distância significativa entre a adesão formal ao programa e a efetiva implementação de práticas de integridade, reforçando que a mera adesão institucional não se traduz automaticamente em capacidade real de prevenção e controle.

Ademais, outro desafio enfrentado é a distinção entre a integridade institucional e a integridade do agente público, pois é possível que o comportamento de um agente careça de integridade, mesmo não havendo corrupção ou ganho pessoal, bastando que sua ação fira os valores da Administração Pública e a integridade da instituição em que atua.

Para tanto, defende Souza Netto et. al (2023, p. 31) que a integridade reside em uma cultura de procedimentos pautada pela idoneidade, em que não se espera que a instituição dite

a conduta, mas que cada membro possua consciência de seu papel e aja proativamente. Somente assim seria possível internalizar a ética como um valor intrínseco ao exercício da função pública, e não apenas como um freio externo às irregularidades.

Os dados do PNPC (2021) reforçam essa perspectiva ao revelar que 1 em cada 4 gestores públicos não possui experiência em gestão e 1 em cada 5 não possui curso superior, evidenciando que a fragilidade dos programas não é apenas normativa ou estrutural, mas também humana. Nesse sentido, a solução não pode se restringir à criação de novos instrumentos formais de controle, ela exige o investimento contínuo na capacitação técnica e ética dos próprios servidores, cultivando uma integridade que seja genuinamente internalizada e não apenas imposta por regulamento.

Não só isso, como também a implementação desses programas enfrenta o desafio da estrutura hierárquica e funcional da Administração Direta e Indireta. Partindo da premissa de que um dos pilares fundamentais do *compliance* é o suporte da alta administração (“tone at the top”), no setor público, o distanciamento entre a base funcional e a cúpula diretiva, somado à natureza do regime estatutário, cria barreiras. Diferente do setor privado, em que a ascensão profissional e a manutenção do emprego são fortes incentivos, os agentes públicos são, em sua maioria, concursados e gozam de estabilidade, por isso, os mecanismos tradicionais de sanção e recompensa, como progressão de carreira, perdem força (Piffer, 2023, p. 208-209), exigindo que o engajamento com o programa de integridade ocorra por meio da legitimidade moral da liderança e não apenas pelo temor da demissão.

Nesse cenário, uma solução viável reside no fomento à cultura de pertencimento, treinamentos e capacitações contínuas, pois um programa de integridade verdadeiramente efetivo pressupõe agentes públicos que compreendam, valorizem e pratiquem condutas íntegras por convicção, transformando a cultura organizacional de dentro para fora e não apenas de cima para baixo.

Diante do exposto, observa-se que a consolidação dos programas de integridade não é apenas uma tendência, mas uma necessidade estruturante. Embora o Brasil disponha de elementos normativos técnicos e sólidos, a transição do papel para a prática requer cautela e um enfrentamento estratégico das barreiras culturais e operacionais. Todavia, apesar dos desafios, os sistemas de integridade mostram-se como a solução mais viável para modernizar a Administração Pública, desenvolvê-la e devolver sua credibilidade institucional fragilizada pela corrupção estrutural.

3. ESTUDO DE CASO: PETROBRAS

3.1. Corrupção e desafios na Petrobras

Em 2014, a deflagração da Operação Lava Jato pela Polícia Federal marcou um dos maiores escândalos de corrupção da história do Brasil, tendo como foco inicial a Petrobras. As investigações revelaram a prática de diversos crimes financeiros e desvios de recursos públicos, envolvendo agentes públicos e grandes empreiteiras em um esquema de fraudes licitatórias e superfaturamento de contratos.

Em um cenário de escândalos, a Operação Lava Jato impactou diretamente o valor de mercado e a imagem pública da Petrobras, comprometendo sua governança e desempenho econômico (Vilela, *et al.*, 2018, p. 10). Em uma análise do modelo de Fluxo de Caixa Descontado, Vilela, *et al.* (2018, p. 22), constataram uma significativa desvalorização da companhia, refletida também nas oscilações de suas ações, de modo que a perda de valor da estatal comprometeu a sua capacidade de atrair investimentos externos, reduzindo sua competitividade no cenário nacional e internacional.

Ainda, os efeitos colaterais da Operação Lava Jato trouxeram impactos significativos na economia brasileira. De acordo com o Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP), a redução dos investimentos da Petrobras após a operação representou uma queda de aproximadamente 2% do PIB nacional, além da diminuição de 2,8% do PIB nos investimentos das construtoras e empreiteiras envolvidas (INEEP, 2018). O impacto social foi igualmente severo: estima-se uma perda superior a R\$100 bilhões no faturamento das empresas afetadas e um aumento substancial do desemprego na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás.

Assim, mais do que nunca, medidas para a recuperação econômica da empresa passaram a ser mapeadas. Todavia, não bastava recuperar os investimentos perdidos, era necessário que a credibilidade da Petrobras alcançasse patamares elevados de confiabilidade. Acontece que, com uma cadeia produtiva complexa e empregadora de milhares de funcionários, próprios e terceirizados, a Petrobras se viu diante de um desafio estratégico e ético, pois, para sua recuperação econômica, também foi necessária a reconstrução de sua cultura de integridade. A mudança estrutural se tornou um verdadeiro desafio ao considerar o ambiente *offshore* em que opera a Companhia, em que fatores como isolamento geográfico, jornadas intensas, limitação de comunicação e diversidade cultural dificultam a comunicação efetiva de valores éticos e de transparência.

3.2. A jornada Petrobras pela integridade

Em meio a uma crise econômica somada à perda de credibilidade da empresa, no mercado nacional e internacional, a Petrobras repensou o seu modelo de governança e cultura organizacional, visando restabelecer a confiança dos investidores, aprimorar seus mecanismos de controle interno e consolidar uma cultura corporativa pautada na ética, transparência e responsabilidade social.

Cumprе ressaltar que, antes dos escândalos da Lava Jato, a estatal já possuía estruturas formais de controle, como auditoria interna e externa, ouvidoria, canal de denúncias, por exemplo. Contudo, esses mecanismos existiam apenas formalmente, operando de forma meramente burocrática e sem efetividade prática, pois não estavam internalizados na cultura organizacional, o que permitiu a perpetuação de condutas ilícitas e fragilizou a governança corporativa da empresa. Essa falha foi reconhecida pela própria Companhia em seu Formulário de Referência de 2015, ao dizer que

“Em alguns dos nossos processos de contratação, um ou mais ex-dirigentes, em conjunto com terceiros (determinados fornecedores envolvidos em projetos de construção), atuaram no sentido de anular, infringir ou burlar os controles, o que resultou na prática de atos indevidos e contrários aos nossos interesses e políticas. Nossa Administração identificou as seguintes deficiências de controle interno relacionadas com a falha em detectar esses atos que juntos constituem uma deficiência significativa em nosso ambiente de controle: (i) inadequado “tone at the top” com relação a controles internos; (ii) falha na comunicação dos valores éticos previstos no nosso Código de Conduta; e (iii) falha de um programa de denúncia eficaz (Petrobras, 2015, p. 121).”

A partir desse diagnóstico, a Petrobras iniciou um amplo processo de reconstrução institucional, baseado no fortalecimento da integridade como valor corporativo.

Em 2015, foi lançado o projeto “Jornada Petrobras pela Integridade”, voltado à transformação cultural e ao engajamento ético de todos os colaboradores, com o objetivo de criar regras que estivessem verdadeiramente envolvidas com uma cultura viva de ética e transparência.

Na primeira fase do projeto, o foco foi disseminar os valores de integridade de forma leve e contínua, respeitando as especificidades dos ambientes operacionais da empresa. Para isso, foram usados os meios de comunicação usuais internos da Companhia, como murais, vídeos, alto-falantes, redes internas e, inclusive, o *storytelling* durante reuniões cotidianas. Nesse momento, buscava-se gerar identificação, reflexão e, principalmente, coerência entre discurso e prática.

Posteriormente, o programa se expandiu às plataformas através dos “Agentes de Integridade”, profissionais líderes selecionados e treinados para multiplicarem os valores éticos dentro da companhia, que realizavam oficinas de boas práticas.

Nesse momento, a segunda fase do programa consolidou os aprendizados da fase anterior e, com atividades práticas, as referidas oficinas, os primeiros resultados foram colhidos, visto que, em 2023, a Pesquisa de Percepção das Ações de Conformidade mostrou o maior índice favorável desde o início da série histórica, com aumento tanto na aprovação das ações de compliance quanto na percepção geral sobre integridade dentro da empresa, o que se entende como fruto do maior esclarecimento sobre os temas por parte dos empregados (Balceiro, *et al.*, 2024, p. 09).

Em paralelo, a Petrobras reformulou o seu Programa de Prevenção da Corrupção (PPPC), que se tornou o núcleo do seu programa de integridade. Esse programa é direcionado não apenas à alta administração, mas também a todos os colaboradores, fornecedores e parceiros, e atua com base em três pilares: a) prevenção, visando identificar, avaliar e mitigar riscos de corrupção e fraude; b) detecção, visando criar mecanismos eficazes para identificar e interromper desvios éticos; c) correção, a fim de responsabilizar os envolvidos, corrigir fragilidades e recuperar prejuízos. Com essa reestruturação, a estatal buscou consolidar um modelo de integridade transversal, integrado à gestão corporativa, capaz de promover uma cultura de conformidade e de restaurar a confiança pública em suas operações.

Além disso, a estatal também trabalhou na unificação do seu Código de Ética e Guia de Conduta, reforçando a transparência e o compromisso com padrões internacionais de governança, algo essencial para uma empresa que atua com ações em bolsas de valores internacionais, como a de Nova Iorque.

Todavia, o sucesso dessas medidas se alinha a um novo ambiente normativo brasileiro, marcado pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), pela Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) e pela nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que exigem programas de integridade e compliance tanto nas empresas públicas quanto nas privadas que contratam com o poder público.

Os resultados foram perceptíveis e reais. Segundo as informações divulgadas pela Agência Petrobras, desde 2021, a Petrobras ocupa o primeiro lugar no ranking do Portal da Transparência entre todas as entidades públicas e privadas que aplicam sanções com base na Lei Anticorrupção, sendo responsável por mais de 20% das penalidades aplicadas no país. Entre 2021 e 2024, foram mais de R\$192 milhões em multas aplicadas a 133 empresas, e mais de 31 mil avaliações de integridade realizadas junto à sua cadeia de fornecedores (Petrobras, 2023).

Isso demonstra não apenas o rigor no cumprimento da lei, mas também o papel da estatal como agente indutor de ética e conformidade no setor produtivo.

Com isso, a Petrobras demonstrou ser possível reformar o modelo de governança de uma estatal através de um compromisso real com a ética, autonomia das estruturas de controle, transparência e engajamento dos colaboradores. Assim, a “Jornada pela Integridade” mostrou que o combate a atos ímprobos não se sustenta apenas com punição, mas com educação ética, liderança exemplar e transformação cultural.

3.3. Conclusão do caso Petrobras

Diante do exposto, o caso da Petrobras mostra, com clareza, que o combate à corrupção e a busca por governança íntegra em empresas estatais não dependem exclusivamente de medidas isoladas de integridade, mas sim de instituições fortes, controles internos eficazes e comprometimento ético da alta administração.

Se a Operação Lava Jato revelou um esquema sistêmico de corrupção e lavagem de dinheiro que atingiu diretamente a cúpula da companhia, abalando sua reputação internacional e provocando prejuízos econômicos e sociais profundos, a Petrobras, atualmente, conseguiu realizar uma reestruturação completa de seus mecanismos de integridade e governança. Entre as principais medidas adotadas, destacam-se a criação de novas políticas de gestão de riscos, a melhoria no canal de denúncias, o fortalecimento da comunicação dos valores éticos entre empregados e dirigentes e a implementação do Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção (PPPC), que hoje é referência no setor.

Soma-se a isso, também, que a estatal foi além da criação formal de programas e códigos, tendo realizado uma mudança estrutural em sua cultura. Através da “Jornada para Integridade” a empresa foi capaz de consolidar seus valores em atitudes e, não só se restabelecer no mercado financeiro, como também educar e fortalecer sua cultura organizacional, recuperando sua credibilidade e se protegendo para o futuro.

A partir dessa trajetória, é possível afirmar que o modelo de governança das estatais pode ser reformado para evitar corrupção e ingerência política sem privatização, desde que se assegure a autonomia técnica e institucional das estruturas de controle, a transparência e a liderança ética, em todos os níveis decisórios, capaz de sustentar uma cultura de integridade e o alinhamento entre as normas de compliance e a prática cotidiana da gestão pública.

Portanto, a Petrobras representa um exemplo concreto de reestruturação institucional de uma estatal que buscou recuperar sua credibilidade por meio da governança, e não da alienação

de seu controle. A lição que fica é que o que de fato transforma as instituições é a ética aplicada à gestão e a integridade como valor central da cultura organizacional.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, retoma-se o problema central que orientou a presente pesquisa para afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro tem dado importantes passos ao incorporar programas de integridade como estratégia de enfrentamento à corrupção nas diferentes esferas da Administração Pública. Nesse sentido, em relação ao objetivo proposto de analisar a efetividade do *compliance* na Administração Pública, os achados da pesquisa indicam que os programas de integridade não se limitam a uma resposta simbólica às demandas anticorrupção, mas possuem potencial de induzir mudanças estruturais, especialmente quando acompanhados de compromisso institucional e individual.

Também restou demonstrada a capacidade das políticas de *compliance* de atuarem concretamente na prevenção, detecção e mitigação de ilícitos, deslocando o foco da punição *ex post* para uma lógica preventiva baseada na gestão de riscos e na promoção de uma cultura ética. Especialmente diante da experiência da Petrobras, a qual se revelou emblemática ao evidenciar que a mitigação de riscos e a reconstrução da credibilidade são resultados possíveis, desde que haja autonomia das instâncias de controle, rigor nos processos de conformidade e comprometimento de todos os seus agentes com padrões éticos.

Por fim, conclui-se que a fim de alcançar a superação da cultura corruptiva é essencial que a Administração Pública, em todas as suas esferas, promova a consolidação de programas de integridade e diretrizes de *compliance*, posto que representam um caminho viável para o fortalecimento da legitimidade estatal e para a construção de uma relação mais transparente, eficiente e confiável entre Estado e sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 6ª. ed., ver. e amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ARAÚJO, Luan Caeté de; ARAÚJO, Saulo Nepomuceno Furtado de. Regulação e integridade pública: os desafios de governança das agências reguladoras brasileiras. *Revista da CGU*, [S. l.], v. 16, n. 30, 2025. DOI: 10.36428/revistadacgu.v16i30.731.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; SANTOS, Bruna de Brito André dos; XAVIER, Leonardo Vieira. Compliance na administração pública brasileira. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 247-272, jul./set. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1176.

BALCEIRO, Raquel Borba; RAMOS, Thais da Cunha Ferreira; MACHADO E MACHADO, Sandra; WINTER, Fatima dos Santos; OLIVEIRA, Renata Souza de. Jornada Petrobras pela Integridade: a trilha de disseminação da ética nas áreas operacionais. ROG.e, 2024. DOI: <https://doi.org/10.48072/2525-7579.roge.2024.3366>.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Guia de programas de compliance. Brasília: CADE, 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Apresentação dos resultados da 1ª avaliação do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC). Brasília, 8 dez. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Manual para Implementação de Programas de Integridade: orientações para o setor público*. Brasília, julho de 2017.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Revista Interesse Público - IP*, Editora Fórum, Belo Horizonte/MG, ano 19, n. 102, pp. 27-44, mar/abr, 2017.

GRANDE DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA. Versão eletrônica. Disponível em: <http://houaiss.uol.com.br/>. Acesso em: 21 de abril de 2026.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEAL, Rogério Gesta. Controle da administração pública no Brasil: mecanismos de efetivação da transparência na gestão pública. In: LEAL, Rogério Gesta (org.). *Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015. p. 86-101.

INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (INEEP). Os impactos econômicos da Operação Lava Jato e o desmonte da Petrobras. 26 ago. 2018.

OLIVEIRA, Arlley Cavalcante de; SANTOS, Mariana Costa dos; OLIVEIRA, Nazareth Pires. Compliance na Administração Pública: uma análise crítica sobre a natureza do instituto no setor público diante de outros mecanismos de controle. *LexCult*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 94–108, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v3n2p94-108>

PETROBRAS. Petrobras lidera ranking de aplicação de medidas de promoção de integridade e combate à corrupção. Agência Petrobras, 30 ago. 2023. Disponível em:

<https://agencia.petrobras.com.br/w/institucional/petrobras-lidera-ranking-de-aplicacao-de-medidas-de-promocao-de-integridade-e-combate-a-corrupcao>
. Acesso em: 15 abr. 2026.

PETROBRAS. Relatório de Referência 2015. Disponível em:
<https://www.investidorpetrobras.com.br/apresentacoes-relatorios-e-eventos/relatorios-anuais/>.
Acesso em: 09 abr. 2026.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo - 39ª Edição 2026*. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. ISBN 9788530998660.

PIFFER, Lizânea. Os desafios para construção de cultura de compliance nas empresas estatais. *Revista da CGU*, Brasília, v. 15, n. 27, jan./jun. 2023. ISSN 2595-668X. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i27.480>.

PRADO, Mariana Mota; MACHADO, Marta R. de Assis. Uso do direito penal para combater a corrupção: potencial, riscos e limitações da Operação Lava Jato. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 17, n. 2, 2021.

SAUÁIA, Andréia Ferreira de Assis. Vantagens para a população na adoção de programas de integridade e compliance pelas instituições públicas: uma revisão de literatura. *Caderno Pedagógico*, [S. l.], v. 21, n. 6, p. e3994, 2024. DOI: 10.54033/cadpedv21n6-137.

SENA, Guilherme Monteiro Andrade de. Corrupção no Brasil: fatores históricos e socioculturais e ações educativas para prevenção. 2018. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia – CAEPE) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018.

SILVA, Paulo Vitor da. O combate à corrupção como fato social: uma abordagem histórica da evolução legislativa no controle dos desvios perpetrados no âmago do Estado. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto, v. 5, n. 2, p. 232-248, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v5n2p232-248>.

SILVA, Táríta Bitencurt Alves da; ALVES, Israel Andrade. O controle externo como instrumento de combate à improbidade administrativa. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação (REASE)*, São Paulo, v. 9, n. 10, p. 4493-4508, out. 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i10.11833.

SOUZA NETTO, Antônio Evangelista de; LIMA, Priscila Luciene Santos de; COSTA NETO, Alcelyr Valle da; FERRARI, Flávia Jeane; MARTINS, Silvia de Jesus. O compliance na administração pública brasileira. *Revista Americana de Empreendedorismo e Inovação*, Paranaguá, v. 4, n. 3, p. 29-39, nov. 2023. ISSN 2674-7170.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática. 2016. 182 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

VILELA, Eunice Henriques Pereira; GROSSI, Janaína Cássia; CARVALHO, Luciano Ferreira; RIBEIRO, Kárem Cristina de Souza. A Petrobras após os escândalos de corrupção

da operação Lava-Jato: uma análise do valor da empresa até 2016. *DESENVOLVE: Revista de Gestão do Unilasalle*, Canoas, v. 7, n. 3, 2018.

ZYMLER, Benjamin. A introdução da governança no Brasil no âmbito do controle externo. In: ZYMLER, Benjamin; MACHADO, Karine (orgs.). *A relação da governança com o controle [recurso eletrônico]*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022. p. 6-20. (Governança na educação). ISBN 978-65-5652-203-6.