UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – POSGRAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL – PROFIAP

ALAINE PIRES MORAIS

PROPOSTA DE PLANO DE INTEGRIDADE PARA O MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA-SE

SÃO CRISTÓVÃO-SE
2025

ALAINE PIRES MORAIS

PROPOSTA DE PLANO DE INTEGRIDADE PARA O MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA-SE

Projeto de pesquisa do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Sergipe.
Orientadora: Profª. Draª. Rosângela Sarmento Silva

SÃO CRISTÓVÃO-SE

2025

RESUMO

Objetivo: A presente pesquisa tem como objetivo verificar quais são as condições institucionais, técnicas e políticas necessárias para a implementação de um Plano de Integridade no município de Estância-SE, alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União, e quais os principais desafios à sua efetivação como instrumento de prevenção à corrupção e fortalecimento da governança local. **Metodologia:** Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, adotando o método do estudo de caso. A coleta de dados será realizada por meio da análise de documentos oficiais e da condução de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e servidores estratégicos do Município de Estância. A técnica de análise de conteúdo será empregada para interpretar os dados, utilizando a triangulação entre diferentes fontes como forma de assegurar a validade dos resultados. **Principais Resultados esperados**: Com base nesse diagnóstico, será elaborada uma proposta de plano adaptado à realidade local, contemplando medidas de prevenção, responsabilização e promoção da cultura ética na gestão pública. **Relevância e Originalidade:** A relevância do estudo está na necessidade de expandir as práticas de integridade pública para os entes municipais, especialmente em contextos de baixa maturidade institucional. Sua originalidade reside na adaptação das diretrizes da CGU e de modelos internacionais a um cenário municipal específico. **Contribuições teóricas, metodológicas e de gestão:** O estudo contribui para a consolidação do campo teórico sobre integridade e governança pública ao abordar o tema em nível local. Metodologicamente, apresenta um modelo de estudo de caso aplicado à realidade brasileira, com potencial de replicação. No campo da gestão, oferece uma ferramenta prática para que administrações municipais aprimorem seus mecanismos de integridade, com vistas à eficiência, à transparência e à *accountability*. **Contribuições sociais:** Ao propor melhorias na governança ética e institucional da administração municipal, o estudo visa fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas, melhorar a prestação de serviços e promover uma gestão mais íntegra e comprometida com o interesse coletivo. **Vinculação da pesquisa**: A pesquisa está vinculada à linha de **Administração Pública e Organizações** do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Sergipe (UFS). A investigação dialoga diretamente com os objetivos dessa linha ao propor soluções aplicáveis para o aprimoramento da gestão pública municipal, com foco na institucionalização de práticas de integridade e na consolidação de mecanismos de governança local. A proposta integra conhecimento teórico e aplicação prática, fortalecendo o compromisso do programa com a produção de conhecimento voltado à transformação da realidade das organizações públicas.

Palavras-chave: integridade pública; governança local; plano de integridade; administração municipal; políticas anticorrupção.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese dos principais componentes da governança pública.....18
Quadro 2 - Diretrizes Legais do Compliance.....23
Quadro 3 - Resumo das Teorias Aplicadas ao Compliance no Setor Público.....24
Quadro 4 - Eixos da CGU e suas implicações práticas para a gestão pública municipal.....26
Quadro 5 - Modelos e Ferramentas de Compliance no Setor Público.....28
Quadro 6 - Procedimentos da Coleta dos Dados.....47
Quadro 7 - Roteiro de Entrevista Semiestruturada.....48
Quadro 8 - Categorias e Elementos de Análise.....51
Quadro 9 - Protocolo de Estudo de Caso.....52
Quadro 10 - Diagnóstico da unidade de análise.....55
Quadro 11 - Resumo do nível de risco……77
Quadro 12 - Síntese das diretrizes de melhoria da unidade de análise……...86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do tema Compliance no Brasil e no Mundo.....30
Figura 2 - Contextualização do compliance.....31
Figura 3 - Estrutura tridimensional do COSO Framework.....….29
Figura 4 - Intersecção entre as etapas da análise de conteúdo .....……..……...64
Figura 5 - Operacionalização da pesquisa……68

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....8
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....12
1.2 OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS.....12
1.3 JUSTIFICATIVA.....13
1.4 VINCULAÇÃO À LINHA DE PESQUISA.....14
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....15
2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA.....15
2.2 COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....19
2.2.1 Integridade Na Administração Pública.....36
2.3 GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO.....46
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....50
3.1 COMITÊ DE ÉTICA.....51
1.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....52
3.2 O CASO SELECIONADO.....54
3.3 UNIDADES DE ANÁLISE E SUJEITOS DA PESQUISA.....54
3.4 PROCEDIMENTO DE COLETA DADOS.....55
3.5 INSTRUMENTO DA PESQUISA.....56
3.6 MÉTODO DE TRATAMENTO DOS DADOS.....57
3.6.1 Categorias e elementos de análises.....59
3.7 PROTOCOLO DO ESTUDO DE CASO.....60
3.8 CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE.....61
3.9 PRÉ-TESTE.....62
3.10 MODELO TEÓRICO-EMPÍRICO DA PESQUISA.....62
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ……..……64
4.1 ARCABOUÇO NORMATIVO E INSTITUCIONAL VIGENTE NO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA-SE RELACIONADO À INTEGRIDADE PÚBLICA……69
4.2 PRINCIPAIS RISCOS DE INTEGRIDADE NAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS DE ESTÂNCIA-SE……72
4.2.1 Análise de Riscos de Integridade segundo a Metodologia da CGU……..75
4.3 CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS, TÉCNICAS E POLÍTICAS QUE AFETAM A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PLANO DE INTEGRIDADE……79

4.4. DIRETRIZES DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO PARA GESTÃO DA INTEGRIDADE, DA TRANSPARÊNCIA E DO ACESSO À INFORMAÇÃO ……...81
4.5 PROPOSTA DE DIRETRIZES E RECOMENDAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE INTEGRIDADE ADAPTADO AO CONTEXTO INSTITUCIONAL, TÉCNICO E POLÍTICO DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA-SE……84
4.5.1 Resumo Analítico das Recomendações para Adequação às Diretrizes da CGU……..89
4.5.2 Manual para Implantação do Plano Municipal de Integridade de Estância-SE…….…….91
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS…….93
REFERÊNCIAS.....96
APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista Semiestruturada.....102
APÊNDICE B – Manual para Implantação do Plano de Integridade do Município de Estância-SE……..…….…….104
ANEXO I - Parecer Consubstanciado CEP nº 7.960.565 …….134

1 INTRODUÇÃO

A integridade na administração pública é reconhecida como um dos pilares fundamentais para fortalecer a governança e ampliar a confiança da sociedade nas instituições. Diante de recorrentes casos de corrupção, desvios de recursos e ineficiência na gestão pública, torna-se essencial adotar mecanismos que promovam a ética, a transparência e a responsabilidade na condução dos assuntos públicos. Nesse cenário, os Planos de Integridade configuram-se como instrumentos estratégicos para prevenir irregularidades, orientar condutas e fomentar uma cultura organizacional baseada em valores éticos e legais (CGU, 2018).

Coelho (2017) destaca que tratar do tema do Compliance com a Administração Pública enquanto destinatária de normas para orientação de boas condutas, pode causar estranheza, pois teoricamente, ele teria nascido para adequar as organizações privadas as conformidades legislativas. Porém essa é uma visão equivocada, haja vista que o Poder Público não só deve estar submetido à legislação bem, como deve ser exemplo de boa-fé, legalidade e boa governança.

A integridade pública vem ganhando destaque como elemento estratégico da boa governança, impulsionada por organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial. Essas instituições alertam para os efeitos negativos da corrupção sobre os investimentos, a confiança institucional e o desenvolvimento sustentável. A OCDE (2017), por exemplo, defende que integridade não se resume à ausência de corrupção, mas consiste no alinhamento contínuo do comportamento institucional aos valores e princípios amplamente aceitos pela sociedade, promovendo legitimidade, eficiência e confiança pública.

Experiências internacionais reforçam a importância da integridade pública como eixo estruturante da boa governança. Países como Japão, Estados Unidos e membros da União Europeia têm implementado políticas preventivas e mecanismos de responsabilização de agentes públicos. No Japão, a Agência de Administração Pública fortalece a integridade institucional com foco na ética e na transparência dos servidores OECD (2020). Nos Estados Unidos, o *Office of Government Ethics* expande diretrizes sobre conflitos de interesse, promovendo padrões éticos no serviço civil federal (OGE, 2022).

Tratados internacionais como a Convenção da ONU contra a Corrupção (2003), a Convenção da OCDE (1997) e a Convenção Interamericana da OEA (1996) impulsionaram significativas reformas legais no Brasil. Entre os principais marcos estão a Lei nº 12.846/2013

(Lei Anticorrupção) e o Decreto nº 11.529/2023, que institui o Programa de Integridade Pública. Esses normativos definem diretrizes obrigatórias para que órgãos e entidades públicas adotem práticas preventivas, realizem a gestão de riscos e consolidem uma cultura institucional orientada pela ética e pela responsabilidade (CGU, 2023; Polettini, 2021).

A promulgação desses marcos legais e normativos reforçou a compreensão de que a integridade pública não é mais uma recomendação, mas uma exigência institucional crescente. Diante do avanço das legislações nacionais e dos compromissos internacionais voltados ao combate à corrupção e à promoção da boa governança, os órgãos da administração pública passaram a ser pressionados a implementar medidas concretas. Nesse cenário, os Planos de Integridade emergem como instrumentos estratégicos para adequação às normas, mitigação de riscos institucionais e proteção da reputação pública (Coelho, 2017).

Como resposta a esse novo contexto normativo e institucional, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem desempenhado um papel estratégico na indução e apoio à implementação dos Planos de Integridade no setor público. Por meio do Guia de Integridade Pública (CGU, 2018) e da Plataforma e-Prevenção, a CGU oferece orientações metodológicas e ferramentas operacionais que auxiliam os órgãos e entidades públicas na estruturação de programas voltados à prevenção de fraudes, ao mapeamento e tratamento de riscos, bem como ao fortalecimento da transparência e da responsabilização. Tais iniciativas buscam transformar diretrizes normativas em práticas institucionais efetivas, promovendo uma cultura organizacional orientada pela ética e pela boa governança.

No âmbito subnacional, o Estado de Sergipe tem avançado na consolidação de marcos normativos voltados à promoção da integridade pública. A Lei Estadual nº 8.866, de 7 de julho de 2021, estabeleceu a obrigatoriedade de programas de integridade para empresas que contratem com a administração pública estadual, representando um movimento importante de alinhamento às boas práticas nacionais e internacionais de governança (Sergipe, 2021). Essa legislação foi regulamentada pelo Decreto nº 41.008, de 6 de outubro de 2021, que detalhou os parâmetros e procedimentos necessários à sua implementação, conferindo maior efetividade ao controle da integridade nas contratações públicas (Sergipe, 2021b). Avançando nesse processo, o Governo de Sergipe instituiu, por meio do Decreto nº 901, de 13 de dezembro de 2024, a Política Estadual de Conformidade e Integridade Pública – Integre-SE, um marco que estabelece diretrizes para o fortalecimento da cultura de integridade em toda a administração direta e indireta estadual (Sergipe, 2024).

Em continuidade a essa institucionalização, observa-se o recente esforço de verticalização das práticas de integridade no Estado, com iniciativas específicas no âmbito das

secretarias. Em fevereiro de 2025, a Assembleia Legislativa de Sergipe aprovou o Projeto de Lei nº 08/2025, voltado à modernização do código de conduta e integridade da Secretaria de Estado da Fazenda. A medida representa um passo decisivo na internalização dos princípios da integridade pública nos processos administrativos cotidianos, ao consolidar mecanismos disciplinares mais atualizados e reforçar o compromisso da alta gestão com a ética e a responsabilidade institucional.

Embora o arcabouço normativo sobre integridade pública tenha avançado em níveis federal e estadual, sua efetiva implementação nos municípios permanece limitada. Essa lacuna evidencia não uma resistência às boas práticas, mas a inadequação estrutural das estratégias adotadas até aqui, muitas vezes formuladas de forma centralizada, sem considerar a heterogeneidade institucional e a capacidade instalada das administrações locais. Como observa Speck (2019), a ausência de estruturas dedicadas à integridade nos governos municipais é um dos principais gargalos para a prevenção da corrupção, agravada pela escassez de pessoal qualificado, restrições orçamentárias e barreiras culturais. Esse quadro revela que, para além da produção normativa, é urgente investir na criação de modelos escalonáveis e compatíveis com a realidade municipal, capazes de transformar a integridade pública em prática cotidiana, e não apenas em diretriz formal.

A fragilidade institucional nos municípios, conforme reafirma Speck (2019), revela-se não apenas na escassez de estrutura, capacitação e recursos, mas na incapacidade de institucionalizar rotinas de integridade com alcance sistêmico. O paradoxo é evidente: enquanto o nível municipal concentra a maior parte da execução de políticas públicas e do contato direto com o cidadão, é também onde as práticas de integridade encontram menor enraizamento. Essa contradição compromete não apenas a eficácia da gestão, mas a legitimidade do Estado diante da sociedade. A ausência de mecanismos mínimos de prevenção e responsabilização nos entes locais corrói a confiança institucional e amplia a percepção de impunidade, o que reforça a necessidade de abordagens específicas para a realidade dos municípios, mais adaptativas, progressivas e sustentáveis.

Apesar da centralidade da administração municipal na prestação de serviços públicos e no contato direto com a população, ela continua sendo um dos elos mais frágeis na cadeia da integridade pública. A fragilidade não decorre apenas de limitações operacionais, mas da ausência de pressão institucional e de incentivos concretos para a adoção de boas práticas. A baixa institucionalização de controles internos, combinada à resistência política local, muitas vezes motivada pela percepção de que políticas de integridade comprometem a autonomia decisória e expõem práticas clientelistas, bloqueia a difusão de medidas éticas no cotidiano da

gestão. Nesse contexto, a integridade não é percebida como valor estratégico, mas como formalidade burocrática. Romper esse ciclo exige não apenas capacitação, mas reconfiguração de incentivos, fiscalização articulada e engajamento da sociedade civil (Menezes; De Mendonça; De Carvalho, 2023).

Embora os Planos de Integridade frequentemente assumam um caráter meramente formal em contextos municipais com baixa capacidade institucional, como discutido anteriormente, seu potencial estratégico não deve ser descartado. Quando concebidos com base em diagnósticos realistas, adaptados às condições locais e sustentados por práticas efetivas de gestão de riscos e responsabilização, esses instrumentos podem contribuir significativamente para consolidar uma cultura organizacional voltada à ética pública e à boa governança (Vieira; Barreto, 2019). Melo e Hermany (2022) ressaltam que sua efetividade depende menos da formalização documental e mais da incorporação cotidiana de valores de integridade pelas organizações públicas, sobretudo nas esferas mais vulneráveis da administração.

A realidade do município de Estância-SE ilustra de forma afinca os desafios enfrentados por administrações locais na institucionalização de práticas efetivas de integridade. Embora conte com medidas pontuais de transparência, como a disponibilização de informações básicas no portal institucional, o município ainda não possui um Plano de Integridade formalizado e compatível com sua estrutura administrativa. Essa lacuna revela não apenas a ausência de diretrizes operacionais para a prevenção de riscos e responsabilização de agentes públicos, mas também a inexistência de mecanismos essenciais como códigos de conduta, canais de denúncia e instâncias de monitoramento. A situação evidencia um descompasso entre os compromissos normativos assumidos em nível nacional e estadual e a prática institucional local, que segue desprovida de uma política estruturada de integridade pública.

A inexistência de um Plano de Integridade no município de Estância-SE não representa apenas uma lacuna normativa, mas um fator de vulnerabilidade institucional com implicações diretas sobre o uso dos recursos públicos e a confiança da sociedade na administração local. Diante desse cenário, torna-se imperativo não apenas implementar políticas orientadas à ética e à responsabilização, mas desenvolver mecanismos que traduzam, de forma efetiva e realista, as diretrizes estaduais e federais para o contexto municipal.

Essa adaptação não pode ser meramente formal: exige articulação entre atores locais, compromisso da alta gestão e instrumentos operacionais que assegurem o controle, a prevenção e a responsabilização de condutas lesivas ao interesse público. Trata-se, em última

instância, de transformar a integridade em prática institucional concreta, e não apenas em exigência normativa.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O município de Estância, localizado no estado de Sergipe, insere-se nesse contexto desafiador. Embora disponha de um arcabouço legal e institucional básico, ainda não possui um Plano de Integridade estrutural que oriente a conduta dos agentes públicos, estabeleça mecanismos de controle e aprimoramento da transparência. Diante disso, surge o seguinte problema de pesquisa: Quais as condições institucionais, técnicas e políticas que envolvem a implementação de um Plano de Integridade no âmbito da gestão municipal de Estância-SE, a fim de propor um modelo de estruturação alinhado às diretrizes da CGU e adaptado à realidade local?

1.2 OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS

A presente pesquisa tem como objetivo compreender as condições institucionais, técnicas e políticas que envolvem a implementação de um Plano de Integridade no âmbito da gestão municipal de Estância-SE, a fim de propor um modelo de estruturação alinhado às diretrizes da CGU e adaptado à realidade local. Como objetivos específicos pretende-se:

1. Descrever o arcabouço normativo e institucional vigente no município de Estância-SE relacionado à integridade pública;
2. Identificar os principais riscos de integridade nas atividades administrativas municipais de Estância-SE;
3. Diagnosticar as condições institucionais, técnicas e políticas que afetam a implementação de um Plano de Integridade;
4. Adequar o Municipio às diretrizes da Controladoria-Geral da União para gestão da integridade, da transparência e do acesso à informação;
5. Propor diretrizes e recomendações para a elaboração de um Plano de Integridade adaptado ao contexto institucional, técnico e político do município de Estância-SE, mediante a elaboração de um Manual de Integridade no Setor Público Municipal, classificado como Manual de Operação Técnica.

1.3 JUSTIFICATIVA

A promoção da integridade na administração pública constitui um princípio basilar para a construção de instituições mais transparentes, eficientes e confiáveis. A crescente

demanda social por condutas éticas e por uma gestão comprometida com o interesse público tem pressionado os entes governamentais, especialmente os municipais, a estruturarem mecanismos efetivos de integridade institucional. Como destaca Oliveira (2022), a integridade não é apenas um conjunto de normas, mas uma cultura organizacional que orienta o comportamento dos agentes públicos. Nesse sentido, o fortalecimento de práticas preventivas contra a corrupção, articuladas à gestão de riscos e à responsabilização, revela-se cada vez mais necessário para consolidar uma cultura pública orientada pela ética e pelo compromisso com o bem comum (Schapieski; Ambrosio, 2024).

No Brasil, o marco normativo da integridade pública começou a se consolidar com a promulgação da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), complementada pelo Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta os programas de integridade, e mais recentemente pelo Decreto nº 11.529/2023, que institui o Programa de Integridade Pública no âmbito federal. Essas iniciativas foram acompanhadas por instrumentos orientadores produzidos pela Controladoria-Geral da União (CGU), como o Guia de Integridade Pública (2018) e a Plataforma e-Prevenção. A sistematização desse modelo encontra-se consolidada na Portaria CGU nº 1.118/2021, que estrutura os planos de integridade em cinco eixos fundamentais: (1) apoio da alta direção; (2) instância responsável; (3) análise e gestão de riscos; (4) medidas de integridade; e (5) monitoramento contínuo.

Apesar dos avanços normativos, a literatura especializada evidencia que a implementação de Planos de Integridade em municípios enfrenta obstáculos relevantes. Autores como Barreto e Vieira, (2021) destacam que, embora haja diretrizes claras estabelecidas pela CGU, como a Portaria nº 1.118/2021, os municípios ainda carecem de estruturas administrativas adequadas, pessoal qualificado e mecanismos de controle consolidados para operacionalizá-las efetivamente.

Melo e Hermany (2022) chamam atenção para o fato de que grande parte dos entes subnacionais não possui instâncias internas de integridade ou sequer realizou mapeamento de riscos institucionais, o que limita a capacidade de aplicação prática desses instrumentos. Albuquerque; Correia-Neto; Silva (2024) reforçam que há uma lacuna entre o modelo ideal de integridade defendido nos normativos federais e a realidade dos municípios, especialmente os de pequeno e médio porte, onde as fragilidades político-institucionais e a descontinuidade administrativa comprometem a consolidação de práticas de integridade duradoura

Neste cenário, a presente pesquisa justifica-se por sua relevância em múltiplas dimensões. No plano prático e gerencial, propõe-se a construção de um Plano de Integridade adaptado à realidade de Estância-SE, com base nas diretrizes da CGU, contribuindo para o

fortalecimento da governança local, a mitigação de riscos e a institucionalização de práticas preventivas e corretivas no âmbito municipal. Do ponto de vista social, a pesquisa busca favorecer a construção de um ambiente público mais transparente, responsável e confiável, com impactos positivos na qualidade dos serviços prestados à população e na valorização do servidor público.

Em termos acadêmicos, a proposta responde a uma lacuna identificada na literatura sobre integridade pública ao abordar a viabilidade de implementação de planos municipais, promovendo o diálogo entre teoria e prática e contribuindo metodologicamente com estudos de caso aplicados. Por fim, os resultados poderão beneficiar não apenas o município de Estância-SE, mas também outros municípios com características semelhantes, ao oferecer um modelo replicável e fundamentado para a construção de programas de integridade adaptados à realidade local.

Dessa forma, espera-se que os resultados da pesquisa contribuam concretamente para o aprimoramento da gestão pública municipal, ao subsidiar a elaboração de um plano de integridade alinhado às diretrizes da CGU e adaptado à realidade de Estância-SE. Além de apoiar o município no cumprimento de padrões nacionais de integridade, a pesquisa pode fortalecer práticas preventivas, ampliar a transparência, valorizar o serviço público local e fomentar um ambiente institucional mais ético e comprometido com o interesse coletivo. Trata-se de uma contribuição relevante para o campo da Administração Pública, com potencial de impacto imediato na governança municipal.

1.4 VINCULAÇÃO À LINHA DE PESQUISA

A pesquisa insere-se nos domínios da Linha de Pesquisa de Administração Pública e Organizações do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração- PROFIAP da Universidade Federal de Sergipe-UFS. Esta linha de pesquisa abrange as instituições públicas e a gestão de organizações e tem como objetivo a realização de pesquisas voltadas para a formulação, implementação e avaliação/acompanhamento de práticas de gestão e estratégias organizacionais autossustentadas, a partir de uma perspectiva interdisciplinar.

O presente estudo resultará na elaboração do Manual de Integridade no Setor Público Municipal: o caso de Estância-SE, classificado como Manual de Operação Técnica, constituindo-se o produto técnico-tecnológico derivado desta dissertação e tem como finalidade sistematizar diretrizes, procedimentos e instrumentos operacionais para apoiar gestores municipais na implementação e monitoramento de Planos de Integridade, alinhados às orientações da Controladoria-Geral da União (CGU).

A proposta visa proporcionar um instrumento prático de gestão, replicável em outros municípios de porte semelhante, contribuindo para o fortalecimento da integridade, da transparência e da governança pública local.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta pesquisa foi estruturado em três eixos centrais: governança pública, compliance na administração pública e gestão de riscos no setor público. Tal abordagem visa oferecer os fundamentos conceituais necessários à compreensão dos elementos que sustentam a construção de um Plano de Integridade adaptado à realidade do município de Estância - SE.

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 assegurou aos cidadãos o direito de participar e exercer controle sobre a administração pública (Pascoal; Oliveira, 2019). No entanto, foi a partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que se implementaram reformas significativas voltadas à reorganização do serviço público. Essas mudanças estabeleceram uma agenda de reforma administrativa com os objetivos de ampliar a transparência, conferir maior autonomia e tornar a gestão pública mais eficiente e eficaz (Filgueiras, 2018).

A Governança Pública compreende o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à avaliação, direcionamento e monitoramento da atuação da gestão pública. Seu objetivo é orientar a condução das políticas públicas e a oferta de serviços que atendam ao interesse da sociedade, com foco no aumento e na preservação do valor entregue pelo Estado àqueles que o sustentam (União, 2020). Ela surge como um novo paradigma, contrapondo-se ao modelo tradicional da administração burocrática e aproximando-se dos princípios da Nova Gestão Pública, incorporando práticas modernas e aperfeiçoando mecanismos já existentes, buscando assegurar que as políticas públicas sejam conduzidas de maneira eficiente e alinhada aos interesses da sociedade (TCU, 2021).

Para Dias e Cario (2014), a governança pública é um movimento teórico e prático voltado à construção de soluções coletivas por meio da articulação entre Estado, sociedade civil e setor privado. Nesse contexto, o Estado deixa de ser o agente centralizador e passa a atuar como coordenador de ações colaborativas, promovendo o desenvolvimento com base em valores democráticos e na coprodução de políticas públicas.

Essa abordagem transcende a lógica tradicional da administração pública centrada no controle hierárquico e avança em direção a um modelo mais participativo e democrático, baseado em pilares como liderança, integridade, compromisso institucional, responsabilidade, integração e transparência (Peixe; Rosa Filho; Passos, 2018; União, 2020). De acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União TCU (2014), a governança pública compreende três mecanismos principais: liderança (valores e exemplo da alta gestão), estratégia (alinhamento de objetivos com recursos) e controle (monitoramento, avaliação e prestação de contas).

A governança pública tem ganhado destaque como um conceito-chave para o aprimoramento da gestão pública, sendo entendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação das organizações públicas com foco na entrega de resultados à sociedade (TCU, 2014). Trata-se de um modelo de gestão que prioriza a eficiência, a transparência, a participação social e a *accountability*, criando um ambiente institucional mais propício à integridade e ao combate à corrupção.

Estudos como o de Da Costa e Silva e Macedo Motta, (2023) afirmam que a governança evoluiu da administração pública tradicional, centrada em orçamento e recursos humanos, para estruturas mais complexas que envolvem setores-chave como saúde e educação. No entanto, alerta que a coerência dos sistemas de governança tem se enfraquecido, exigindo novos arranjos mais responsivos. Candido e Dreher (2013) complementam que a governança deve incluir tanto indicadores objetivos quanto subjetivos de qualidade de vida, pois medidas puramente técnicas e estatísticas não conseguem captar plenamente a experiência dos cidadãos.

Nessa linha, Candido e Dreher (2013) enfatizam que a governança pública deve assegurar a proteção de direitos civis, respeitar a diversidade de opiniões, priorizar os grupos vulneráveis e incorporar a percepção dos cidadãos sobre as políticas públicas como componente essencial do processo decisório. Essa abordagem amplia o foco da governança para além da eficiência gerencial, incluindo valores como justiça social, inclusão e bem-estar.

A concepção de governança pública proposta por Guerreiro Ramos e sistematizada por Dias (2012) aponta para uma visão paraeconômica do desenvolvimento, na qual o Estado atua como mediador do interesse público em articulação com o mercado e a sociedade civil. Essa abordagem propõe soluções mais democráticas e sensíveis às desigualdades sociais, fortalecendo a gestão pública como instrumento de transformação social.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017, 2020) tem contribuído com importantes reflexões, destacando que a governança pública moderna deve estar orientada por valores como integridade, abertura, participação, inovação e capacidade de resposta. Para a OCDE, não basta a existência de estruturas normativas: é preciso promover uma cultura organizacional sólida e a cooperação entre atores estatais e não estatais, garantindo a responsividade das políticas públicas.

Para integrar essas diversas perspectivas, é importante considerar tanto os indicadores objetivos, como PIB, IDH, taxa de desemprego, quanto os indicadores subjetivos, como a satisfação com serviços públicos, percepção de bem-estar, confiança institucional. Como propõem Candido e Dreher (2013), essa abordagem multidimensional é essencial para que a governança pública seja de fato responsiva às necessidades sociais.

No Brasil, a importância da governança foi institucionalizada com o Decreto nº 9.203/2017, que estabelece a política de governança da administração pública federal. Esse marco define governança como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, com práticas voltadas à eficiência, à ética e à transparência. Embora voltado inicialmente à esfera federal, seu conteúdo tem orientado também estados e municípios na adoção de modelos que permitam melhor desempenho da gestão pública (Brasil, 2017).

Segundo Teixeira e Gomes (2019), a governança é aplicável a diferentes tipos de organizações, incluindo as instituições públicas, uma vez que seus princípios e práticas visam à otimização dos resultados almejados por seus stakeholders, gestores e proprietários. No entanto, embora a concepção de governança pública tenha sido influenciada pelos fundamentos da governança corporativa, Matias-Pereira (2010) ressalta que, enquanto a governança corporativa se refere à forma de administração das corporações, a governança pública está relacionada à maneira como o poder é adquirido e distribuído no âmbito da sociedade.

Diante disso, compreende-se que o legislativo municipal desempenha um papel importante, conforme Torrens (2018), os vereadores são os agentes públicos que possuem maior proximidade com a população, pois normalmente representam um bairro, residem em uma das ruas do município, em um sítio ou periferia.

De acordo com Teixeira e Gomes (2019), na esfera da governança pública, os cidadãos ocupam uma posição central, sendo indispensável sua participação ativa para o aprimoramento do desempenho estatal na obtenção de resultados pelos entes federados. Os autores destacam que os pilares da governança pública incluem a prestação de contas, a

transparência e a confiabilidade das informações, bem como a eficiência das políticas administrativas e das estruturas públicas. Sob essa ótica, os vereadores, enquanto integrantes do Poder Legislativo, exercem um papel fundamental ao julgar as contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal, o que caracteriza uma das formas de controle externo. O Quadro 1 a seguir, traz uma síntese destacando os principais componentes da governança pública:

Quadro 1 - Síntese dos principais componentes da governança pública.

Componente-chave da Governança	Descrição	Fonte/Autor
Transparência	Ações do governo visíveis e compreensíveis à população	OCDE (2020); Da Costa e Silva; Macedo Motta (2023) ; Teixeira e Gomes (2019) ; Peixe; Rosa Filho; Passos, 2015; União, 2020); (TCU, 2014); (Bento, 2018)
Participação cidadã	Inclusão social nos processos decisórios	Dias (2012); (TCU, 2014); Torrens (2018); Teixeira e Gomes (2019)
Accountability	Prestação de contas ativa, com controle e responsabilização	Medeiros; Crantschaninov; Da Silva, (2013); Hermany e Melo (2022); (TCU, 2014)
Eficiência	Otimização de recursos para entrega de bens e serviços	OCDE (2017); UNIÃO (2020); Decreto nº 9.203/2017

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa, 2025.

Além desses componentes, o fortalecimento da *accountability* por meio de programas de compliance é destacado por autores como de Medeiros; Crantschaninov; Da Silva, (2013) e Hermany e Melo (2022), que observam que a integração entre compliance e governança amplia a capacidade de prevenção de irregularidades e reforça o compromisso institucional com a ética pública.

Apesar dos avanços observados nos últimos anos, a governança pública no Brasil ainda enfrenta desafios, especialmente no que diz respeito à garantia da integridade nas ações governamentais. Para que essas ações sejam efetivas, é essencial que os gestores disponham não apenas de ferramentas e instrumentos de gestão, mas também da capacidade política da burocracia para agir em prol do interesse público. A implementação de políticas públicas deve ocorrer de maneira planejada e controlada, contribuindo para o fortalecimento da confiança da sociedade no governo e nas instituições públicas (Bertoncini; Presente, 2021; Filgueiras, 2018).

Compreender os fundamentos da governança pública é essencial para a análise das condições institucionais e políticas que viabilizam a implementação de instrumentos como o Plano de Integridade. Isso porque a integridade está no cerne da boa governança (OCDE,

2017; CGU, 2021), sendo um valor transversal que orienta a liderança, o controle e a estratégia das organizações públicas. Assim, o fortalecimento da governança no município de Estância-SE depende diretamente da institucionalização de práticas que promovam a ética, a transparência e o compromisso com o interesse público.

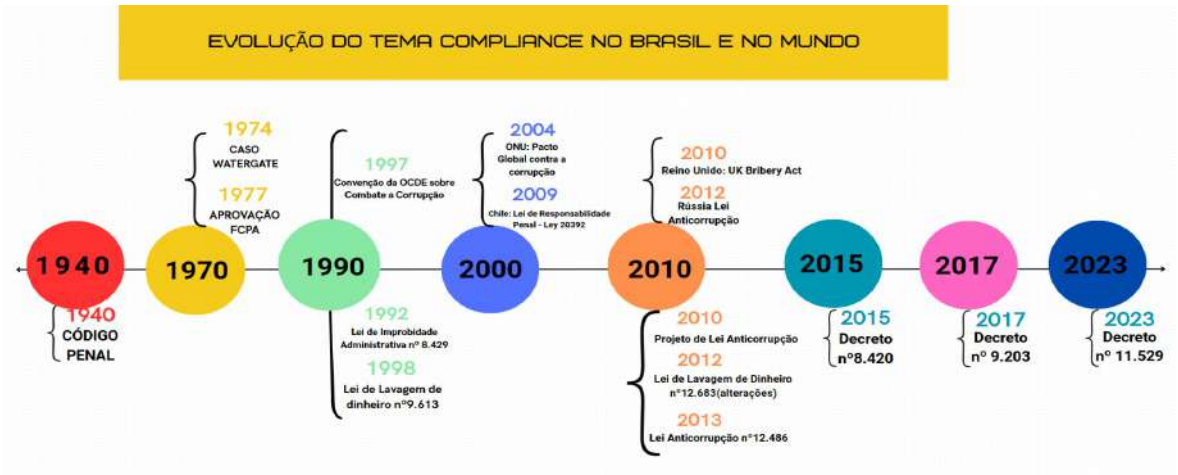
Nesse sentido, o avanço da governança pública requer a adoção de mecanismos internos de integridade, prevenção e responsabilização. Entre esses mecanismos, destaca-se o *compliance*, que vem sendo institucionalizado como ferramenta essencial para assegurar condutas alinhadas à legalidade, à ética e aos valores públicos. A seguir, examina-se a evolução e a aplicação do *compliance* na administração pública brasileira, suas bases legais e sua relevância na construção de uma cultura organizacional íntegra.

2.2 COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O termo compliance, derivado do verbo inglês *to comply*, significa agir em conformidade com normas legais, regulamentos e padrões éticos. Embora sua origem esteja associada ao setor privado, o conceito passou a ser incorporado progressivamente ao setor público como um instrumento de fortalecimento da integridade institucional e da prevenção de riscos. No contexto da administração pública, o compliance se relaciona diretamente aos princípios da governança democrática, uma vez que contribui para assegurar a legalidade, a transparência e a eficiência dos processos administrativos.

A evolução do compliance no setor público, conforme **Figura 1,** reflete uma mudança de paradigma: de uma administração reativa e centrada em punições, para uma administração proativa, orientada à prevenção, à transparência e à ética institucional. Essa mudança é especialmente relevante no contexto municipal, onde frequentemente há escassez de estruturas formais de controle e maior vulnerabilidade a desvios éticos.

Figura 1 - Evolução do tema Compliance no Brasil e no Mundo.



Fonte: elaborado pela autora com base em KPMG (2015, p. 4)

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2022), os programas de integridade devem ser integrados à estratégia organizacional e sustentados por lideranças comprometidas com valores éticos, sendo adaptados às realidades institucionais de cada ente federativo. Nesse sentido, o presente estudo parte da premissa de que o fortalecimento do compliance nos municípios pode contribuir de forma efetiva para a estruturação de planos de integridade, como se propõe a investigar no caso do município de Estância-SE Lobo; Ferreira (2022).

No ambiente organizacional, compliance diz respeito ao conjunto de mecanismos, práticas e procedimentos adotados por instituições públicas ou privadas com o objetivo de assegurar a conformidade com leis, regulamentos internos e externos, normas internas, códigos de conduta, políticas e padrões éticos aplicáveis às atividades da entidade. Embora sua aplicação prática já existisse de forma implícita em controles internos e procedimentos administrativos, o conceito ganhou autonomia e relevância, tornando-se um eixo estruturante das práticas de governança pública e corporativa Silva; Arroyo (2023).

A consolidação do compliance como instrumento institucional teve origem no setor privado, sobretudo a partir da promulgação do Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), em 1977, nos Estados Unidos. Essa legislação, criada em resposta a escândalos corporativos, estabeleceu a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção, além de critérios mínimos para programas de integridade (Barreto; Vieira, 2021).

Esse movimento internacional influenciou a construção de marcos legais em diversos países, inclusive no Brasil, com a promulgação da Lei n.º 12.846/2013. No âmbito público, especialmente nos municípios, o compliance passou a ser compreendido como uma ferramenta indispensável para a prevenção de irregularidades e o fortalecimento da integridade institucional.

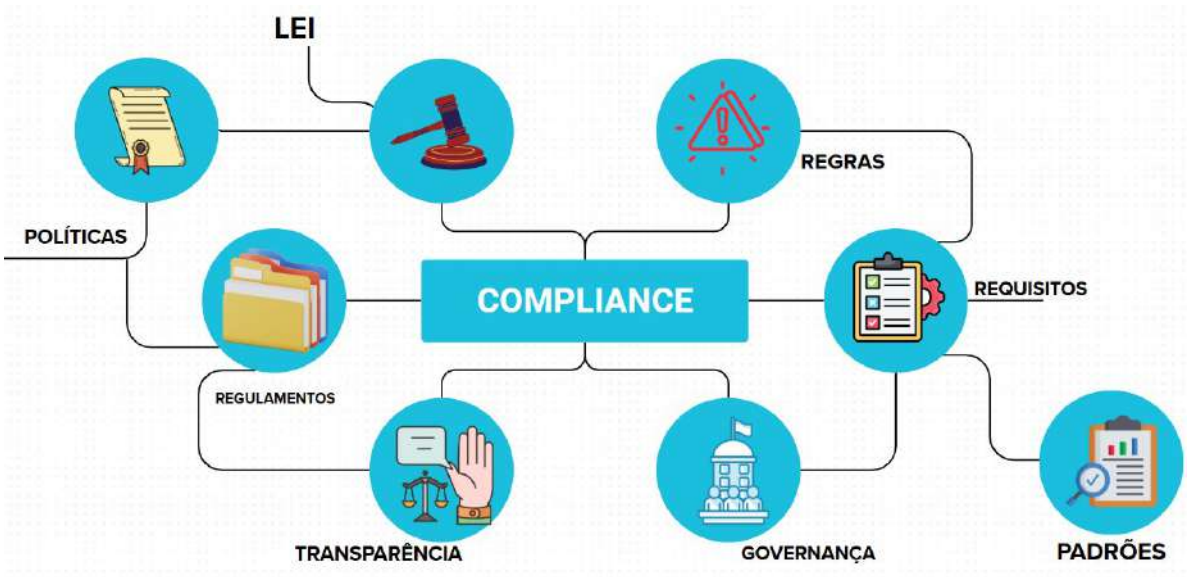
A partir dessa evolução normativa e conceitual, o compliance foi incorporado às organizações públicas como um mecanismo estruturante de integridade, especialmente em contextos marcados por elevada exposição a riscos de corrupção e fragilidade nos controles. Essa perspectiva se aplica tanto à administração pública direta quanto às entidades privadas, com adaptações específicas à natureza de cada setor.

Tanto nos setores públicos quanto privados, o compliance tem sido compreendido como um conjunto de medidas orientadas à prevenção, detecção e resposta a práticas ilícitas ou antiéticas, exigindo o comprometimento da alta direção, a análise periódica de riscos, o

fortalecimento dos controles internos, a promoção da transparência e a incorporação de uma cultura organizacional ética e íntegra Bento (2018). Trata-se de um instrumento essencial para a sustentabilidade institucional, pois contribui para a redução de fraudes, a proteção do patrimônio público ou corporativo e a melhoria da imagem perante os *stakeholders* (Brandão et al., 2020).

Destaca-se que, ao compreender as dinâmicas da corrupção e implementar políticas de integridade organizacional, a administração pública torna-se mais preparada para promover uma cultura de confiança, eficiência e responsabilidade, elementos centrais para o fortalecimento do compliance. Nesse cenário, os programas de integridade organizacional emergem como resposta estruturada à necessidade de criar uma cultura ética no serviço público. Tais programas atuam na formação de valores institucionais, na capacitação de servidores, na implementação de códigos de conduta, no mapeamento de riscos e na estruturação de instâncias de responsabilização e resposta (Araújo; Costa, 2020). A **Figura 2** traz a contextualização do compliance.

Figura 2 - Contextualização do compliance.



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa, 2025.

Diante desse cenário, percebe-se que, embora o *compliance* seja um instrumento essencial para garantir conformidade legal e mitigar riscos institucionais, ele não é suficiente, por si só, para assegurar uma atuação pública ética e voltada ao interesse coletivo. A administração pública contemporânea exige um passo além: a consolidação de uma cultura organizacional orientada por valores, responsabilidade e compromisso com o bem comum. É

nesse contexto que se insere o conceito de integridade pública, cuja compreensão ampliada e estratégica será abordada no próximo item.

Ao longo do tempo, as dinâmicas econômicas, políticas e sociais promoveram adaptações necessárias ao comportamento das sociedades empresárias, deixando-as expostas a diversas situações de vulnerabilidade, seja em decorrência da intervenção estatal, seja em virtude das ações de seus próprios agentes, as quais podem comprometer não apenas o desempenho de suas atividades, mas também a sua própria sustentabilidade no mercado (Dos Santos, 2019)

Casos de fraudes e corrupção que abalaram a sociedade evidenciam a diversidade de sensibilidades presentes na legislação e nas formas de exigência de regulamentações aplicáveis às entidades. Um dos exemplos mais notórios, é o da fraude da Enron, que trouxe a revelação de que os lucros milionários divulgados pela empresa eram, na realidade, dívidas milionárias que comprometiam seu patrimônio líquido (Mureb, 2021; União, 2020).

Em decorrência desse e de outros escândalos financeiros, especialmente nos Estados Unidos, ficou evidenciada a insuficiência dos mecanismos de regulamentação antifraudes vigentes à época, o que impulsionou a criação da Lei Sarbanes-Oxley (SOX), instrumento normativo destinado a aperfeiçoar a divulgação de informações financeiras, a governança corporativa e os programas de compliance (Valente, 2022).

De acordo com Valente, 2022, episódios como o da Enron, e tantos outros ocorridos antes e depois da instituição da SOX, suscitaram a necessidade de um arcabouço regulatório, capaz de conferir maior confiabilidade aos usuários, promovendo segurança jurídica para investimentos. Dessa maneira, reforçou-se a importância da implementação de boas práticas de governança corporativa e de programas de compliance como pilares para a integridade organizacional.

Diante dos episódios de fraudes nos Estados Unidos, os Programas de Compliance emergiram no final do século XX, impulsionados pela criação das Agências Reguladoras. Essas instituições passaram a desempenhar um papel central na fiscalização e regulamentação das atividades organizacionais, instituindo exigências como a manutenção de registros das transações e a implementação de sistemas de controle interno nas empresas. A partir desse contexto, os Programas de Compliance consolidaram-se gradualmente na Europa e, posteriormente, disseminaram-se em escala global, refletindo uma tendência crescente de

institucionalização de mecanismos de integridade e conformidade no setor corporativo (Silva; Arroyo, 2023).

No âmbito do sistema financeiro internacional, destaca-se a criação do Comitê da Basiléia para Supervisão Bancária, em 1974, na Suíça, por iniciativa dos bancos centrais dos países-membros do G-10. Esse comitê contribuiu significativamente para o fortalecimento do setor ao promover a padronização de boas práticas financeiras, a sistematização das atividades bancárias e a adoção de procedimentos prudenciais. Posteriormente, episódios emblemáticos, como os casos de cartel das lisinas e das vitaminas, evidenciaram a importância dos mecanismos de compliance ao desencadearem investigações antitruste que alcançaram países distantes, como o Japão, resultando em sanções severas, incluindo multas, ressarcimento de danos e penas privativas de liberdade (Silva; Arroyo, 2023).

Apesar dos avanços regulatórios voltados à prevenção e punição de irregularidades, há um consenso global de que o comprometimento das próprias empresas e dos agentes públicos é fundamental para garantir um ambiente ético e competitivo. Nesse contexto, os programas de integridade, ou programas de compliance, ganham destaque como instrumentos importantes no enfrentamento da corrupção (Araújo; Santos; Xavier, 2019).

Com o objetivo de dimensionar a extensão do suborno a governos estrangeiros, a Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos lançou um programa de anistia que permitia às empresas denunciarem voluntariamente suas próprias irregularidades. Os resultados demonstraram que mais de 400 companhias confessaram ter realizado pagamentos ilegais, que ultrapassavam US$ 300 milhões desviados de fundos corporativos para autoridades públicas, políticos e partidos estrangeiros. Em 2010, o Reino Unido adotou o *UK Bribery Act*, que passou a atribuir responsabilidade às pessoas jurídicas por não identificarem práticas corruptas. A legislação também previu a possibilidade de redução das penalidades, desde que fosse comprovada a existência e eficácia de um programa de compliance em operação (Araújo; Santos; Xavier, 2019).

No contexto sul-americano, por exemplo, a Argentina passou, em 2017, a admitir a responsabilização penal de pessoas jurídicas por atos de corrupção, com legislação que estabeleceu que a implementação de um programa de compliance se tornaria requisito prévio para que empresas pudessem contratar com o Estado (Araújo; Santos; Xavier, 2019).

No Brasil, o debate em torno do compliance ganhou força a partir dos anos 2000, consolidando-se com a promulgação da Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que estabelece a responsabilização de empresas por atos lesivos contra a administração pública e

introduziu os programas de integridade como atenuantes na aplicação de sanções (Mendonça e Gomes, 2020).

A Controladoria-Geral da União (CGU), em consonância com organismos internacionais como a OCDE e a ONU, passou a adotar e promover políticas de compliance no setor público sob o rótulo de integridade pública, o que inclui práticas como mapeamento de riscos, controles internos, canais de denúncia e capacitação ética de servidores. Nesse contexto, o compliance público é compreendido como parte integrante da governança pública, alinhando-se aos princípios constitucionais da administração, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988).

Os sucessivos escândalos de corrupção ocorridos nos últimos anos contribuíram para consolidar, no cenário internacional, a percepção de que as instituições brasileiras são, em grande medida, mal administradas e frequentemente instrumentalizadas para a satisfação indevida de interesses pessoais. Segundo dados da Polícia Federal, entre 2014 e 2017, foram identificados desvios de aproximadamente 48 bilhões de reais em recursos públicos, montante que deveria ter sido destinado a áreas essenciais como saúde, educação e ao fortalecimento do desenvolvimento econômico e social do país (FIESP, 2010).

A fim de promover a institucionalização da integridade na administração pública brasileira, esta foi impulsionada por uma série de dispositivos legais que, em conjunto, constituem o arcabouço jurídico para a prevenção da corrupção e a promoção de condutas éticas e responsáveis. A principal norma nesse sentido é a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que introduziu a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública, incluindo suborno, fraude em licitações e outros desvios.

A referida lei representa uma mudança de paradigma ao destacar a importância dos programas de integridade como elementos de mitigação de sanções e como instrumentos de conformidade dentro das instituições. Em complemento, o Decreto n.º 8.420/2015 regulamentou a lei ao detalhar os elementos essenciais desses programas, tais como o comprometimento da alta direção, análise e gestão de riscos, canais de denúncia, ações educativas e monitoramento contínuo.

A partir de 2017, com a publicação do Decreto n.º 9.203, o governo federal consolidou diretrizes voltadas à governança pública, tornando explícito o papel da integridade como pilar central da gestão pública. O decreto destaca que os órgãos da administração devem implementar mecanismos que garantam condutas éticas, conformidade com normas e

promoção de resultados sustentáveis. O Quadro 2 destaca as diretrizes legais que norteiam o compliance.

Quadro 2 - Diretrizes Legais do Compliance.

Norma Legal	Ano	Descrição e Contribuições ao Compliance
Lei nº 12.846 (Lei Anticorrupção)	2013	Estabelece a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública. Introduz os programas de integridade como atenuantes na aplicação de sanções.
Decreto nº 8.420	2015	Regulamenta a Lei Anticorrupção. Define os elementos essenciais dos programas de integridade: comprometimento da alta direção, gestão de riscos, canais de denúncia, treinamentos e monitoramento.
Decreto nº 9.203	2017	Institui diretrizes de governança pública. Reconhece a integridade como pilar da gestão pública e orienta os órgãos a adotarem mecanismos éticos, normativos e sustentáveis.
Decreto nº 11.529	2023	Cria o Programa de Integridade Pública. Estabelece diretrizes padronizadas para planos de integridade nos órgãos federais, com foco em gestão de riscos, capacitação e controle efetivo.

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa, 2025.

Mais recentemente, o Sistema de Integridade Pública proposto na Administração Pública Federal estabeleceu diretrizes específicas para que seus órgãos desenvolvam planos de integridade estruturados e alinhados a uma metodologia padronizada. A norma reforça a necessidade de mapear riscos, capacitar servidores e garantir instâncias de controle eficazes.

O Decreto nº 8.420/2015 definiu parâmetros para a avaliação da efetividade desses programas, enquanto o Guia de Integridade Pública da CGU (2018) reforçou a exigência institucional do compliance no setor público. Segundo esse guia, o programa de integridade consiste em um conjunto de medidas institucionais voltadas à prevenção, detecção e tratamento de desvios éticos e atos de corrupção, organizadas em um ciclo composto por diagnóstico, gestão de riscos, medidas preventivas e monitoramento. Desde então, o compliance passou a ser também um instrumento de conformidade e prevenção adaptado à realidade da gestão pública brasileira.

Nas empresas estatais, a responsabilidade social ultrapassa a preocupação com a imagem institucional, configurando-se como um dever inerente à gestão dos recursos públicos, em observância aos princípios da Administração Pública. As práticas ilícitas observadas na gestão pública têm provocado prejuízos significativos nas esferas social e econômica, além de impactarem negativamente o comércio internacionalmente. Reconhecendo que o combate à corrupção exige esforços contínuos e estratégias articuladas, a adoção de medidas que previnam o desvio de recursos públicos, respaldadas pelo ordenamento jurídico, se faz necessária.

Desta maneira, a implementação de programas de compliance é importante para fortalecer a integridade institucional e mitigar riscos de danos morais e financeiros às organizações públicas e privadas Dos Santos (2019), assim como os sistemas e teorias que podem auxiliar na prevenção das práticas antiéticas, como podem ser demonstrados no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Resumo das Teorias Aplicadas ao Compliance no Setor Público.

Teoria	Descrição	Fundamentos / Referências	Contribuições para o Compliance Público
Teoria dos Sistemas de Controle Interno	Enfatiza a necessidade de mecanismos internos que garantam a conformidade, eficiência e integridade das organizações públicas.	Art. 74 da CF/88; CGU (2018); Santos; Cardoso (2020); Arend; Brusamarello (2017); Modelo COSO.	Prevenção, detecção e correção de irregularidades; promoção da cultura de controle e responsabilidade institucional. Instrumentaliza a atuação proativa dos gestores.
Teoria da Transparência e da Accountability	Trata do direito à informação e da responsabilidade dos gestores públicos perante a sociedade.	Przeworski et al. (1999); Cunha; Gomes (2018); Lei nº 12.527/2011; Lei Complementar nº 101/2000.	Fortalecimento da confiança pública; redução de práticas ilícitas; incentivo à participação social; prevenção por meio da visibilidade dos atos públicos.
Teoria da Corrupção e Integridade Organizacional	Analisa as causas da corrupção e propõe mecanismos institucionais para a promoção de integridade.	Klitgaard (1994); Araújo; Costa (2020); OCDE (2022).	Promoção de uma cultura ética; capacitação de servidores; criação de códigos de conduta e canais de denúncia; estruturação de respostas institucionais.

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa, 2025.

A institucionalização de programas de compliance no setor público requer o uso de modelos de referência consolidados e a adoção de ferramentas práticas capazes de garantir a eficácia das ações de integridade. Esses modelos orientam as organizações na estruturação de programas que vão além do cumprimento formal da legislação, focando na prevenção de desvios, na promoção da ética e na responsabilização de agentes públicos.

Entre os modelos mais difundidos, destaca-se o Modelo COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, amplamente utilizado como estrutura para a avaliação e desenvolvimento de sistemas de controle interno e gestão de riscos. O modelo COSO apresenta cinco componentes interdependentes: (i) ambiente de controle; (ii) avaliação de riscos; (iii) atividades de controle; (iv) informação e comunicação; e (v) monitoramento. Sua aplicação na administração pública proporciona uma abordagem sistemática para o mapeamento de riscos e o fortalecimento da governança (COSO, 2013).

Segundo Cavalcante (2017), esse modelo situa-se conceitualmente no eixo de transição entre o modelo Gerencial New Public Management - NPM e o paradigma da Governança Pública - pós-NPM. Essa posição intermediária reflete sua natureza de instrumento técnico que combina a racionalidade gerencial, voltada ao desempenho e à eficiência, com valores de transparência, accountability e ética pública que estruturam a governança contemporânea.

O modelo COSO tem se consolidado como referência essencial para o aprimoramento dos controles internos e da governança nas organizações públicas, sendo um marco na transição de práticas meramente formais de conformidade para abordagens preventivas e integradas de gestão de riscos. Wanderley, Fonseca e Paula (2015) demonstram que, no setor público brasileiro, há significativa aproximação entre os controles internos preconizados pelo COSO I e as práticas adotadas por órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU), embora de forma ainda superficial.

Os autores ressaltam que a harmonização teórica é mais evidente nas dimensões “ambiente de controle” e “procedimentos de controle”, enquanto a aplicação prática permanece limitada, o que reforça a necessidade de adaptação dos modelos de referência ao contexto organizacional específico de cada instituição pública. Essa constatação dialoga com a realidade municipal de Estância-SE, onde a implementação de um Plano de Integridade exige não apenas o cumprimento de diretrizes normativas, mas a internalização dos princípios do controle e da ética administrativa em todos os níveis da gestão.

A pesquisa de Oliveira, Viana e Campêlo (2023), ao analisar a autoavaliação do sistema de controle interno das instituições do sistema de Justiça do Ceará, reforça o papel do modelo COSO-ERM como instrumento de fortalecimento da gestão de riscos e da governança. Os autores evidenciam que a adoção do modelo pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará contribuiu para a criação de indicadores comparativos e para a identificação de fragilidades organizacionais, favorecendo a cultura de prevenção e accountability.

Essa experiência estadual corrobora a proposta de institucionalização de Planos de Integridade em âmbito municipal, pois demonstra que a aplicação estruturada do COSO-ERM é capaz de fortalecer mecanismos de monitoramento e comunicação, especialmente quando há compromisso da alta gestão e padronização de procedimentos avaliativos. No caso de Estância-SE, tal abordagem poderia servir de base para a construção de um sistema de integridade adaptado, permitindo mensurar o desempenho ético e prevenir riscos institucionais.

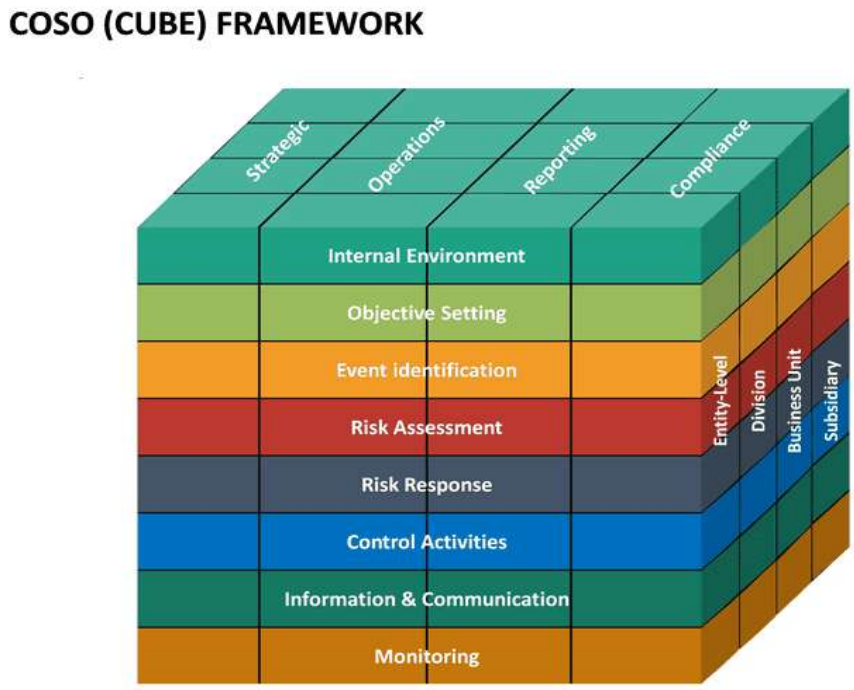
De forma complementar, Lucas et al. (2022) destacam, em seu estudo sobre universidades federais do Sul do Brasil, que a efetividade dos controles internos depende da adequação dos processos e da padronização de diretrizes, conforme os princípios do COSO. Os autores apontam que, embora existam rotinas operacionais formalizadas, muitas instituições ainda carecem de integração entre as políticas de controle e os objetivos estratégicos organizacionais.

A pesquisa reforça que o ambiente de controle e a cultura organizacional são elementos determinantes para o sucesso da implementação do modelo COSO, evidenciando que a adesão aos seus componentes (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e monitoramento) é essencial para consolidar uma governança efetiva.

A aplicação do modelo COSO no setor público tem se revelado um avanço significativo na consolidação de práticas de governança e controle interno. Gattringer e Marinho (2020) evidenciam, em estudo realizado nos municípios catarinenses, que os cinco componentes do COSO Framework 2013 estão presentes de forma satisfatória, embora ainda demandem aprimoramento em aspectos relacionados à comunicação e ao comprometimento ético das lideranças.

Essa constatação demonstra que a efetividade do controle interno depende diretamente da cultura organizacional e da valorização da integridade como princípio administrativo. A **Figura 3** demonstra a representação tridimensional do modelo COSO, evidenciando a integração entre os cinco componentes do controle interno, os objetivos organizacionais e os níveis de aplicação dentro da entidade.

Figura 3 – Estrutura tridimensional do COSO Framework (Cubo COSO).



Fonte: COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Internal Control – Integrated Framework. New York: AICPA, 2013.

No contexto descrito por Cavalcante (2017), o movimento gerencialista marcou a ruptura com o modelo burocrático tradicional ao introduzir o foco em resultados, eficiência e responsabilização, princípios que fundamentam a lógica do controle interno e da gestão de riscos, pilares do COSO. O autor explica que o modelo Gerencial NPM promoveu a desagregação e a concorrência como instrumentos de melhoria da performance e que, na fase seguinte, o pós-NPM buscou integrar e coordenar novamente o setor público, enfatizando colaboração, visão holística e confiança como novos valores administrativos.

Silva et al. (2021) argumentam que a gestão de riscos constitui um dos pilares da governança contemporânea, destacando que, no Brasil, há crescente institucionalização de práticas baseadas em frameworks como o COSO e a ISO 31000, sobretudo após a publicação da Instrução Normativa Conjunta CGU-MP nº 01/2016.

Os autores ressaltam, contudo, a escassez de estudos empíricos e a superficialidade de algumas implementações, frequentemente limitadas a abordagens técnicas desvinculadas da estratégia organizacional. No contexto municipal, essa lacuna é ainda mais perceptível, reforçando a relevância de pesquisas como a desenvolvida em Estância-SE, que busca articular gestão de riscos, ética e transparência em um modelo de integridade pública adaptado à realidade local e aos parâmetros normativos nacionais.

Borges et al. (2022) complementam essa discussão ao analisar empiricamente a contribuição dos componentes do modelo COSO para o fortalecimento dos controles internos no setor público, concluindo que a eficácia do modelo depende da coerência entre seus elementos estruturais e o alinhamento estratégico da gestão institucional. Os escritores enfatizam que o ambiente de controle, sustentado por valores éticos e padrões de conduta, é o elemento determinante para a maturidade dos sistemas de integridade e prevenção de riscos. Essa constatação converge com a proposta desta pesquisa, vez que o modelo COSO pode ser reinterpretado como ferramenta de integridade pública, orientando a gestão de riscos, a transparência e a responsabilização na administração municipal.

Desse modo, Cavalcante (2017) identifica que o COSO, ao propor um modelo estruturado de governança de riscos e controles internos, opera como ferramenta de integração entre a racionalidade gerencial e a governança democrática, traduzindo-se em um arcabouço técnico que atende tanto ao foco em resultados e desempenho do modelo Gerencial NPM quanto à ênfase em integridade, confiança e valor público do pós-NPM. Tal como o autor ressalta, a transição do governo para a governança constitui o eixo conector de princípios e diretrizes contemporâneas, unindo eficiência e accountability com participação e legitimidade

Contudo, embora amplamente reconhecido como referência para o controle interno e a gestão de riscos, o modelo COSO ERM apresenta limitações práticas em sua adoção pelo setor público. Pesquisas realizadas em prefeituras brasileiras apontam distanciamentos significativos entre os princípios do COSO e as práticas administrativas, especialmente no tocante à comunicação interna, integração entre setores e disseminação do código de ética. Essas fragilidades evidenciam que o modelo, concebido no contexto corporativo norte-americano, carece de adaptação às especificidades culturais e organizacionais da administração pública brasileira, reduzindo sua efetividade como instrumento de governança municipal (MARTINS, 2020).

No âmbito federal, análises conduzidas na Controladoria-Geral da União (CGU) indicam que, embora haja harmonização parcial entre as metodologias de auditoria pública e os referenciais do COSO, persistem possibilidades de melhoria e necessidade de adequação conceitual. Na análise de Rezende (2011), as práticas de controle interno ainda demandam maior integração entre os processos de avaliação de riscos e as estratégias institucionais, a fim de superar o caráter excessivamente normativo e técnico do modelo. Assim, observa-se que o COSO não deve ser aplicado de forma mecânica, mas reinterpretado à luz das dinâmicas de controle e responsabilização próprias da administração pública.

Além disso, estudos recentes sobre a gestão de riscos no Ministério da Economia reforçam a crítica de que o modelo COSO, quando aplicado isoladamente, não assegura a continuidade nem a efetividade do processo de gestão de riscos. A integração entre o COSO-ERM e a norma ISO 31000 é apontada como fundamental para mitigar lacunas metodológicas e culturais, sobretudo no que diz respeito à capacitação de servidores e à internalização da cultura de risco. Assim, embora o COSO forneça um arcabouço conceitual robusto, sua efetividade depende de adaptações contextuais e de uma governança integrada, capaz de traduzir seus princípios em práticas coerentes com a realidade pública (DIAS et al., 2022)

Dessa forma, as fragilidades observadas na aplicação do COSO no Brasil, sejam de natureza cultural, metodológica ou operacional, indicam que o modelo deve ser interpretado como referência orientadora e não como estrutura normativa rígida. No contexto das políticas de integridade e governança, a literatura recente aponta que a transposição acrítica do COSO tende a gerar instrumentos formais de controle sem efetiva internalização de valores éticos e preventivos. Portanto, o desafio das administrações municipais, consiste em reinterpretar o modelo sob a ótica da integridade pública, ajustando seus componentes à realidade local e articulando-o às diretrizes da CGU e ao marco legal da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

A proposta da CGU dialoga diretamente com os fundamentos do modelo COSO, especialmente no que se refere à gestão de riscos, ao fortalecimento dos controles internos e à institucionalização da integridade como valor organizacional. No entanto, a CGU adapta esse referencial à realidade do setor público brasileiro, com foco específico na prevenção da corrupção e na construção de uma cultura ética no serviço público. Essa adaptação se materializa em um modelo estruturado e incremental, voltado à indução de práticas de integridade mesmo em contextos institucionais com baixa maturidade, como é o caso de muitos municípios. Por essa razão, o modelo da CGU será adotado como base teórica e analítica desta pesquisa, considerando sua aplicabilidade direta ao objeto de estudo (COSO, 2013).

A Instrução Normativa nº 5, de 27 de agosto de 2021, publicada pela Controladoria-Geral da União, representa um importante avanço na normatização do controle interno no setor público federal. Ao estabelecer diretrizes para o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) e o parecer sobre a prestação de contas, a norma reforça a integração entre auditoria, gestão de riscos e governança. (CGU, 2021)

Essa sistemática dialoga diretamente com os princípios estabelecidos no Plano de Integridade da CGU, especialmente no que se refere à identificação de riscos e à institucionalização de práticas de integridades sustentadas por evidências e monitoramento. A exigência de vinculação entre os trabalhos de auditoria e os processos de controle interno demonstra uma sinergia com os eixos do plano, principalmente na promoção da prevenção e na melhoria contínua da gestão (CGU, 2021).

A abordagem normativa também está em consonância com o modelo COSO amplamente reconhecido como referencial para avaliação e aprimoramento dos sistemas de controle interno e gestão de riscos. O COSO propõe uma estrutura composta por cinco componentes interdependentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento (CGU, 2023; COSO, 2013).

Tal estrutura oferece uma base metodológica robusta que complementa as diretrizes do Plano de Integridade, permitindo sua operacionalização prática tanto em órgãos federais quanto em contextos municipais. A aplicação conjunta do COSO e das normativas da CGU fortalece a governança pública ao orientar os gestores na construção de ambientes institucionais mais éticos, transparentes e resilientes (CGU, 2023; COSO, 2013).

Nesse contexto, destaca-se o modelo proposto pela Controladoria-Geral da União (CGU), formalizado por meio do Guia para Programas de Integridade Pública (CGU, 2018), que propõe um ciclo composto pelas etapas: (i) comprometimento da alta direção; (ii) análise de riscos; (iii) definição de medidas de integridade; e (iv) monitoramento e avaliação. Este modelo busca adaptar os conceitos clássicos de compliance à realidade dos órgãos públicos, com ênfase na prevenção da corrupção e na cultura organizacional. O Quadro 4 a seguir detalha cada eixo proposto pela CGU com as implicações práticas na gestão municipal.

Quadro 4 - Eixos da CGU e suas implicações práticas para a gestão pública municipal.

Eixo do Modelo da CGU	Descrição	Implicações práticas para a gestão municipal
1.Comprometimento e apoio da alta direção	Demonstração formal e prática da liderança institucional no apoio ao programa de integridade.	Falas públicas, portarias, criação de comitê, engajamento da alta gestão.
2. Instância responsável pelo plano de integridade	Definição de setor ou grupo responsável por coordenar e implementar o plano.	Matriz de riscos em áreas como licitações, contratos, folha de pagamento.
3. Análise de Risco	Planejamento e execução de medidas preventivas e corretivas.	Código de conduta, canais de denúncia, treinamentos.
4.Monitoramento	Avaliação regular das ações	Relatórios, auditorias internas,

Eixo do Modelo da CGU	Descrição	Implicações práticas para a gestão municipal
1.Comprometimento e apoio da alta direção	Demonstração formal e prática da liderança institucional no apoio ao programa de integridade.	Falas públicas, portarias, criação de comitê, engajamento da alta gestão.
contínuo	implementadas com correções e indicadores.	revisão do plano.

Fonte: Adaptado de CGU (2022); Instrução Normativa CGU nº 05/2021; Decreto nº 11.529/2023

Esses eixos orientam desde o engajamento da alta gestão até o monitoramento contínuo das ações implementadas, servindo como base metodológica para planos adaptados à realidade institucional dos órgãos e entidades públicas.

Além desses, o Modelo da OCDE (2022) sobre integridade pública propõe que os programas sejam integrados à estratégia organizacional e ao sistema de valores da instituição. A OCDE recomenda ainda que a integridade pública seja promovida não apenas por meio de regras e controles, mas também pela capacitação dos agentes públicos, incentivo à liderança ética e valorização da transparência e da participação social.

Esse modelo apresenta grande convergência com os referenciais adotados no Brasil, especialmente com o Plano de Integridade da CGU e com o modelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). O plano da CGU, particularmente nas edições de 2021 e 2023, incorpora eixos estratégicos semelhantes aos preconizados pela OCDE, como a gestão de riscos, o monitoramento contínuo, a promoção de cultura ética e a estruturação de instâncias de governança (CGU, 2023; COSO, 2013).

Por sua vez, o modelo COSO, composto por cinco componentes interdependentes (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento) oferece uma base metodológica complementar que facilita a implementação prática das diretrizes internacionais. A integração entre esses três modelos permite o fortalecimento sistêmico dos programas de integridade no setor público, inclusive em contextos municipais, ao promover maior coerência, efetividade e adaptação às boas práticas internacionais (CGU, 2023; COSO, 2013).

Em termos de ferramentas, os programas de compliance e integridade contam com um conjunto de mecanismos operacionais que viabilizem sua implementação. O Quadro 5 destaca as principais ferramentas.

Quadro 5 - Modelos e Ferramentas de Compliance no Setor Público.

Ferramenta/Modelo	Descrição

Código de Ética e Conduta	Documento que estabelece os princípios, valores e comportamentos esperados de servidores e gestores, além das condutas proibidas.
Canal de Denúncias	Instrumento seguro e acessível para que cidadãos e servidores relatem práticas irregulares ou antiéticas.
Matriz de Riscos de Integridade	Ferramenta para identificar, classificar e tratar riscos relacionados a desvios éticos e ilícitos administrativos.
Treinamentos e Capacitações	Ações contínuas voltadas à formação dos servidores sobre ética, integridade, transparência e prevenção da corrupção.
Monitoramento e Avaliação	Processos de revisão periódica das ações de integridade, baseados em metas e indicadores, permitindo melhorias contínuas.

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa, 2025.

A escolha e a adaptação dessas ferramentas devem considerar as características específicas do órgão ou ente público, como porte, complexidade administrativa, recursos disponíveis e grau de maturidade institucional. No caso dos municípios, o desafio é ainda maior, dada a limitação orçamentária, técnica e estrutural, exigindo soluções mais simples, realistas e eficientes.

Portanto, a implementação de modelos e ferramentas de compliance no setor público, especialmente em nível municipal, configura-se como uma medida estratégica para a prevenção de irregularidades, o fortalecimento da governança e a promoção da cultura da integridade, sendo essencial para transformar práticas institucionais e reconquistar a confiança da sociedade.

A adoção do compliance na administração pública representa uma estratégia essencial para a prevenção de irregularidades, promoção da transparência e fortalecimento da governança institucional. Ao ser incorporado ao setor público, o compliance ganha contornos específicos, relacionados à necessidade de garantir a conformidade com normas legais, regulamentares e éticas que orientam a atuação dos agentes públicos no exercício da função administrativa.

Diferentemente do setor privado, onde o compliance surgiu como instrumento de autorregulação corporativa, no setor público ele se estrutura como mecanismo de integridade institucional, cujo objetivo central é assegurar que os gestores e servidores atuem de acordo com os princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988a).

O conceito de compliance público é frequentemente tratado no Brasil sob o termo integridade pública, conforme consolidado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que define integridade como “a qualidade de atuar com honestidade, retidão e conformidade com princípios éticos e legais” (CGU, 2018). O programa de integridade, por sua vez, consiste em um conjunto de medidas institucionais voltadas para prevenir, detectar e remediar práticas ilícitas e desvios éticos, promovendo uma cultura de ética, responsabilidade e prestação de contas.

A implantação de compliance no setor público implica a institucionalização de políticas, processos e estruturas organizacionais que permitam identificar riscos de integridade, definir condutas esperadas, monitorar ações e responsabilizar agentes por eventuais infrações. Entre os instrumentos mais comuns estão os códigos de conduta, os canais de denúncia, os programas de capacitação, o mapeamento de riscos e os mecanismos de controle interno.

O Programa de Integridade Pública em âmbito federal oferta diretrizes aplicáveis a todas as esferas de governo. A normativa apresenta uma estrutura mínima para os planos de integridade, composta por diagnóstico organizacional, gestão de riscos, medidas preventivas e mecanismos de monitoramento e avaliação.

Apesar dos avanços normativos, a implementação de políticas de compliance na administração pública enfrenta desafios, especialmente em contextos municipais, onde há limitações de pessoal qualificado, recursos financeiros e cultura organizacional. Ainda assim, o desenvolvimento de planos de integridade adaptados às realidades locais tem se mostrado uma alternativa eficaz para consolidar práticas de gestão pública mais éticas, responsáveis e transparentes (Araújo; Costa, 2020).

A construção de programas de compliance eficazes, demanda uma abordagem personalizada, considerando o porte, os processos e os riscos específicos da organização. Embora existam normas internacionais, como a ISO 19600, e diretrizes de órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), não há um modelo único. A adaptação dos pilares, como código de conduta, canais de denúncia, auditoria, due diligence e monitoramento, deve refletir a realidade institucional, o que reforça o caráter estratégico e contínuo do compliance (Silva; Arroyo, 2023; Barreto; Vieira, 2021).

O IBGC (2017) estabelece que processos como avaliação de riscos, implementação de políticas e procedimentos, definição clara de estruturas organizacionais, comunicação e capacitação são elementos essenciais do pilar de prevenção no compliance. Além da

prevenção, destaca-se o pilar da detecção, composto por mecanismos de monitoramento e canais de denúncias. O terceiro pilar fundamental é a resposta, que engloba os processos de investigação, aplicação de medidas disciplinares e ações de remediação, articulados ao processo de reporte. Este último, diferentemente da comunicação, refere-se à formalização de denúncias relativas a condutas ilícitas, enquanto a comunicação tem um caráter mais informativo, voltado à divulgação das práticas de compliance no ambiente organizacional.

Segundo Polettini (2021), embora haja avanços significativos em nível federal e estadual, a implementação de programas de integridade em municípios ainda é limitada. Faltam, sobretudo, modelos metodológicos adaptados à realidade dos entes locais, o que torna essencial o desenvolvimento de propostas aplicáveis a essas esferas administrativas, como é o caso do município de Estância-SE.

Nesse sentido, promover o compliance no setor público é mais do que uma exigência legal, é um compromisso com a melhoria contínua da administração pública, com o fortalecimento da confiança social nas instituições e com a eficiência no uso dos recursos públicos, sobretudo em contextos mais vulneráveis, como os de municípios de porte médio, a exemplo de Estância-SE.

Portanto, compreender o conceito e a evolução do compliance é essencial para o desenvolvimento de políticas de integridade robustas, que não apenas previnam riscos, mas fortaleçam a confiança da sociedade nas instituições públicas. No caso do município de Estância-SE, adotar os princípios do compliance como base para a construção de um plano de integridade pode representar um avanço significativo na promoção da boa governança local.

2.2.1 Integridade Na Administração Pública

Embora os termos integridade e compliance sejam frequentemente usados como sinônimos, é fundamental compreendê-los como conceitos distintos e complementares (CGU, 2018; OCDE, 2022). O compliance está relacionado ao cumprimento formal de normas, regulamentos e padrões internos, funcionando como um mecanismo preventivo de riscos legais e institucionais. Já a integridade possui escopo mais amplo, envolvendo valores éticos, comportamentos responsáveis e alinhamento com o interesse público. A CGU (2018) entende a integridade pública como arranjos institucionais, estratégias e práticas para garantir uma atuação proba, imparcial e transparente dos agentes públicos. Conforme ressaltam Mendonça e Gomes (2020), a integridade vai além da conformidade normativa, representando o compromisso institucional com o bem comum.

Nesse sentido, a integridade pública se consolida como um pilar fundamental para o fortalecimento da governança e da gestão ética no setor público. Ao fomentar uma cultura organizacional orientada por valores como transparência e responsabilidade, contribui-se para a construção de instituições mais confiáveis e voltadas ao interesse público. No contexto brasileiro, essa concepção é reforçada pela CGU, que destaca o papel da integridade como elemento estruturante das políticas públicas de prevenção à corrupção (CGU, 2018).

A integridade pública é reconhecida internacionalmente como um elemento estruturante para o bom desempenho organizacional e para a confiança nas instituições públicas. De acordo com a OCDE (2022), a liderança comprometida com princípios éticos é essencial para fomentar culturas organizacionais íntegras, sendo esse fator decisivo para o funcionamento eficaz e transparente de instituições públicas e privadas.

A pesquisa de Somera e Holt (2015) mostram que, em ambos os países analisados, a integridade é percebida como um valor fundamental para a sustentabilidade institucional e relacional. A Alemanha enfatiza práticas voltadas ao bem coletivo, estabilidade e responsabilidade social, enquanto os Estados Unidos destacam a autonomia, a inovação e a responsabilização individual. Tais abordagens podem servir como inspiração para os municípios brasileiros, especialmente no momento de estruturar seus Planos de Integridade, ao promover um equilíbrio entre padronização ética e incentivo à inovação responsável.

Em âmbito internacional, o Brasil é signatário de acordos e convenções que influenciam diretamente suas políticas públicas de integridade. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e a Convenção Anticorrupção da OCDE reforçam o compromisso com a adoção de medidas eficazes de prevenção, transparência e responsabilização. Tais diretrizes internacionais ajudam a alinhar a legislação brasileira às boas práticas globais, ampliando o alcance e a credibilidade das ações de integridade no setor público ONU (2003).

A OCDE (2017) amplia essa visão ao definir integridade pública como o alinhamento consistente entre comportamentos, decisões e ações com os valores, princípios e normas éticas aceitos pela sociedade e pelas instituições. A organização destaca que a integridade não deve ser tratada apenas como o oposto da corrupção, mas como uma qualidade positiva e estruturante da administração pública, cuja presença se manifesta na confiança institucional, na eficiência governamental e na legitimidade democrática.

Outro aspecto relevante abordado nos estudos internacionais é o papel da liderança na promoção da integridade. Para os autores, a ausência de padrões éticos claros por parte da alta gestão compromete todas as funções organizacionais, o que corrobora a orientação do Manual

da CGU (2017) quanto ao protagonismo da alta administração na implementação de políticas de integridade. A integridade, nesses contextos, não deve ser apenas um conjunto de normas, mas um comportamento modelado pelos líderes e refletido em todas as decisões institucionais.

A comparação entre os modelos de liderança em diferentes culturas revela contrastes significativos. Em países como a Alemanha, observa-se uma forte aderência à hierarquia institucional e aos códigos normativos, o que contribui para um ambiente de estabilidade ética e previsibilidade organizacional. Em contrapartida, contextos como o dos Estados Unidos, marcados por maior individualismo e foco em resultados, tendem a enfrentar tensões relacionadas à transparência e à responsabilização seletiva. Essas diferenças culturais moldam as percepções e práticas de liderança ética, conforme apontado por análises transculturais que evidenciam variações substanciais na forma como valores e comportamentos éticos são compreendidos e aplicados em distintas regiões do globo (Dodamgoda et al., 2025).

Ainda segundo os estudos, a integridade deve ser acompanhada por ferramentas tecnológicas e canais eficientes de denúncia, como ocorre com o uso de sistemas de gestão empresarial nos EUA e Alemanha. Essa recomendação dialoga diretamente com as diretrizes do Guia de Integridade Pública da CGU (2018), que propõe o uso de plataformas como a e-Prevenção para mapear riscos, registrar condutas e implementar medidas corretivas. A tecnologia, nesse sentido, não substitui a ética, mas a operacionaliza e fortalece.

Ainda segundo os estudos, a integridade deve ser acompanhada por ferramentas tecnológicas e canais eficientes de denúncia, como ocorre com o uso de sistemas de gestão empresarial nos EUA e Alemanha. Essa recomendação dialoga diretamente com Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), que propõe o uso de plataformas como a e-Prevenção para mapear riscos, registrar condutas e implementar medidas corretivas. A tecnologia, nesse sentido, não substitui a ética, mas a operacionaliza e fortalece.

O sistema e-Prevenção foi concebido como uma ferramenta de apoio ao Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), desenvolvido por meio da cooperação entre a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), a antiga Seccor e a Secretaria do Tribunal de Contas da União em Mato Grosso do Sul (SEC-MS). Seu lançamento teve como propósito viabilizar a adoção de boas práticas de integridade e prevenção à corrupção por mais de 18 mil organizações públicas de diferentes esferas e poderes, alinhando-se a padrões internacionais de governança pública (CGU, 2024).

O documento apresenta, de forma sistematizada, instruções para aplicação de questionários, elaboração de planos de ação, uso de modelos e minutas, além de mecanismos

de monitoramento contínuo. A partir dessa base, a plataforma passou a representar um instrumento institucional relevante para operacionalizar os princípios e eixos previstos nos Planos de Integridade da CGU, oferecendo apoio concreto à gestão de riscos, à promoção da cultura ética e à melhoria dos controles internos, inclusive no âmbito municipal (CGU; TCU, 2024).

No Brasil, o debate sobre integridade ganhou força com a institucionalização de políticas públicas voltadas à prevenção da corrupção, como a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), o Decreto nº 10.756/2021, que trata da Política de Governança, e mais recentemente o Decreto nº 11.529/2023, que criou o Programa de Integridade Pública. Essas normativas reforçam a importância da adoção de planos de integridade como instrumentos de gestão que promovem a ética, previnem riscos de desvios e asseguram a conformidade das ações governamentais com os princípios constitucionais da administração pública.

A Controladoria-Geral da União (CGU) tem exercido papel central na disseminação de políticas de integridade, notadamente por meio do *Guia de Integridade Pública* (2018), que oferece um passo a passo para a criação de planos de integridade nos órgãos públicos. A CGU também criou a Plataforma e-Prevenção, que apoia entidades públicas no diagnóstico de riscos e na construção de medidas preventivas, tornando mais acessível a estruturação de práticas de integridade, inclusive nos municípios (CGU, 2018).

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem desempenhando papéis fundamentais nesse processo, fomentando políticas e mecanismos de prevenção a fraudes e atos ilícitos, com destaque para a estruturação de programas de integridade em órgãos da administração direta e indireta (Bugarin, 2022).

A implementação de políticas de integridade pública envolve ações como o mapeamento de riscos, a definição de medidas preventivas, a capacitação de servidores, o monitoramento de condutas, e a criação de canais de denúncia seguros e eficazes. Esses elementos devem estar integrados a um sistema de governança mais amplo, que inclua também os controles internos e a Accountability institucional (Mendonça; Gomes, 2020).

A OCDE (2022) destaca que promover a integridade não é apenas punir atos corruptos, mas criar um ambiente organizacional que iniba práticas antiéticas e favorece comportamentos íntegros. Isso envolve lideranças comprometidas, servidores capacitados, sistemas de recompensa e punição eficazes e uma estrutura normativa que dê suporte às boas práticas.

A Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, e o Decreto nº 8.420/2015, ao regulamentarem os programas de integridade, estabeleceram parâmetros legais claros para

a criação de mecanismos de compliance no setor público. Esses instrumentos enfatizam a necessidade de auditoria interna, canais de denúncia e códigos de conduta eficazes como formas de fortalecer o controle e a responsabilização das organizações públicas (Brasil, 2013; Brasil, 2015).

O Tribunal de Contas da União (TCU), por sua vez, tem atuado como agente estratégico no estímulo à integridade administrativa. Com publicações como “Dez Passos para a Boa Governança” e “Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção”, a Corte de Contas propõe diretrizes práticas para que os gestores implementam modelos de governança e gestão de riscos, reforçando a transparência e a accountability na execução das políticas públicas (Bugarin, 2022).

Nesse manual, o TCU apresenta um conjunto de orientações práticas que fortalecem a integridade e combatem a corrupção na administração pública. Esses passos incluem, entre outros, o estabelecimento de um modelo de governança adequado à realidade da organização, o exercício de liderança com integridade e o fortalecimento das competências da alta gestão. O TCU destaca que a integridade organizacional deve ser sustentada por valores, princípios e normas éticas, os quais devem ser refletidos nas ações dos gestores e servidores públicos. A liderança tem papel essencial, devendo apoiar formalmente os programas de integridade e direcionar a gestão com base em riscos identificados, atuando de forma exemplar na promoção da ética institucional (TCU, 2021).

Além disso, o guia enfatiza a importância da transparência ativa e passiva, da prestação de contas (accountability) e da avaliação contínua do desempenho organizacional como ferramentas para inibir desvios de conduta. O monitoramento dos resultados, o uso estratégico da auditoria interna e a gestão eficaz de riscos são apontados como mecanismos que asseguram o uso responsável dos recursos públicos e ampliam a confiança da sociedade nas instituições. A adoção dessas práticas, segundo o TCU, é essencial para garantir que as decisões públicas estejam alinhadas ao interesse coletivo, promovendo uma cultura organizacional resiliente, íntegra e comprometida com a boa governança (TCU, 2021).

Reiterando a prática da integridade, o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), apresenta uma abordagem estruturada para mitigar os riscos de desvios éticos na administração pública. A publicação parte do reconhecimento de que praticamente qualquer organização pública está suscetível à atuação de esquemas fraudulentos e corruptos, especialmente quando há recursos públicos disponíveis ou poder decisório relevante. Assim, propõe um modelo de atuação dividido em cinco fases principais: prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento. Esse ciclo visa

garantir uma resposta institucional sistemática e eficaz diante de riscos à integridade, promovendo uma cultura organizacional orientada por valores éticos e mecanismos de controle efetivos (TCU, 2018).

A fase de prevenção é central no modelo proposto pelo TCU, ao destacar a importância da gestão da ética, da integridade e dos controles internos como fundamentos para evitar a ocorrência de desvios. A etapa de detecção, por sua vez, envolve o uso de canais de denúncia, auditorias e sistemas de monitoramento que permitam identificar irregularidades de forma tempestiva. Caso as fraudes sejam confirmadas, a fase de investigação orienta o uso de procedimentos formais e rigorosos para apurar os fatos, garantindo o devido processo legal. Já a fase de correção prevê a responsabilização ética, administrativa, civil e penal dos envolvidos, enquanto o monitoramento contínuo assegura a retroalimentação do sistema e o aprimoramento constante dos mecanismos de integridade (TCU, 2018).

O documento também ressalta a importância da atuação coordenada entre diferentes agentes institucionais, como unidades de auditoria interna, corregedorias e comissões de ética, além da alta administração, que deve assumir a liderança na implementação e no fortalecimento de práticas de governança íntegra. O TCU enfatiza que somente com o comprometimento das lideranças e a estruturação de sistemas de controle robustos será possível reduzir os níveis de fraude e corrupção a patamares compatíveis com os de países desenvolvidos. Assim, o referencial serve como um guia prático e normativo para orientar gestores públicos no enfrentamento de riscos à integridade, especialmente em contextos de elevada vulnerabilidade institucional (TCU, 2018).

Desse modo, é possível afirmar que o modelo federal de integridade do Brasil representa um esforço contínuo de institucionalização da ética pública. Apesar dos avanços, ainda existem desafios quanto à articulação entre os diversos sistemas existentes, à capacitação dos agentes públicos e à efetiva implementação dos planos em todos os níveis da administração. A consolidação desse sistema requer, portanto, ações coordenadas entre CGU, TCU, Ministério Público, órgãos de controle interno e demais atores institucionais, conforme apontado pela OCDE e corroborado pelos estudos nacionais (Bugarin, 2022; OCDE, 2021).

No contexto municipal, a integridade pública assume uma dimensão ainda mais crítica, considerando a proximidade entre gestores e cidadãos, o volume de recursos transferidos por programas federais e as limitações estruturais frequentemente enfrentadas pelas prefeituras. A ausência de estruturas formais de integridade em muitos municípios brasileiros representa um risco significativo à boa governança, à qualidade dos serviços públicos e à confiança da população nas instituições locais (Speck, 2019).

O Decreto nº 9.203/2017 orienta que os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem instituir programas de integridade que contemplem ações voltadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. Esses programas devem ser estruturados com base em eixos definidos, integrando medidas institucionais de fortalecimento da ética e do controle no setor público (BRASIL, 2017).

A trajetória normativa dos Planos de Integridade da Controladoria-Geral da União (CGU) evidencia uma evolução contínua no enfrentamento à corrupção e na consolidação da cultura de integridade no setor público federal. A primeira edição foi instituída pela Portaria CGU nº 1.075, de 23 de abril de 2018, e estabeleceu os eixos iniciais de comprometimento da alta administração, unidade responsável, gestão de riscos e monitoramento. Posteriormente, a segunda edição, formalizada pela Portaria CGU nº 1.118, de 14 de maio de 2021, promoveu avanços metodológicos com a introdução de painéis de BI e novos indicadores de desempenho.

A terceira edição foi lançada por meio da Portaria Normativa CGU nº 93, de 17 de outubro de 2023, e incorporou ações concretas voltadas à diversidade, equidade e enfrentamento ao assédio, demonstrando um esforço institucional contínuo para qualificar os instrumentos de governança e fortalecer o controle interno no âmbito federal (CGU, 2023; CGU, 2018).

Essa formulação teórica dialoga com a transição analisada por Cavalcante (2017), na qual o Estado passa a adotar mecanismos de gestão orientados à eficiência e à accountability, mas também à legitimidade democrática e à coprodução do valor público. Nessa perspectiva, o Manual da CGU pode ser compreendido como um instrumento típico da fase pós-Nova Gestão Pública (pós-NPM), em que a governança é concebida como rede de colaboração entre instituições, agentes públicos e sociedade civil, superando a visão estritamente tecnocrática da gestão.

Nesse sentido, o Manual fundamenta-se em uma concepção contemporânea de governança pública baseada na integridade institucional, articulando os princípios de controle interno, gestão de riscos e ética organizacional. Sua estrutura é composta por eixos (comprometimento da alta direção, instância responsável, análise de riscos e monitoramento contínuo) que refletem uma síntese entre a racionalidade gerencial e os valores democráticos de transparência e responsabilidade.

Ainda sob a ótica de Cavalcante (2017), o paradigma pós-NPM marca um processo de continuidade evolutiva das reformas administrativas, no qual a lógica de desempenho é

incorporada, mas reorientada por uma agenda de confiança, ética e interação social. O Manual de Integridade Pública da CGU expressa exatamente essa racionalidade, ao propor que a integridade seja tratada não apenas como conformidade normativa, mas como valor transversal e orientador da cultura organizacional, envolvendo liderança ética, monitoramento participativo e fortalecimento das capacidades burocráticas.

Assim, a fundamentação teórica do Manual se alinha à concepção de governança pública descrita por Cavalcante (2017), que conjuga eficiência e legitimidade, deslocando o foco do controle formal para a responsabilização compartilhada e a confiança pública, constituindo elementos centrais da administração pós-gerencialista brasileira.

O Manual de Integridade Pública da CGU propõe quatro eixos fundamentais para a estruturação de um programa eficaz:

- **Comprometimento e apoio da alta direção:** A liderança institucional deve demonstrar, por meio de atitudes e decisões, o apoio à cultura de integridade, criando o "tom ético" da organização;

- **Instância responsável:** Deve-se designar uma unidade ou comitê com autonomia e recursos para coordenar, monitorar e revisar o Plano de Integridade;

- **Análise de riscos:** É essencial identificar as áreas e processos mais vulneráveis à corrupção e desvios, possibilitando a adoção de medidas proporcionais e efetivas;

- **Monitoramento contínuo:** A implementação deve prever avaliações periódicas, correções de rota e atualizações conforme as transformações institucionais e os riscos emergentes (CGU, 2017).

No primeiro eixo, o comprometimento da alta administração tem sido fundamental para o sucesso do programa. A liderança da CGU demonstrou apoio por meio da publicação de portarias, participação em eventos de sensibilização e aprovação de planos de integridade, reforçando a importância da integridade como valor institucional (CGU, 2018).

De igual modo, o empenho da alta administração municipal se constituirá o elemento fundacional do Plano de Integridade, representando a dimensão política e simbólica da governança pública. Segundo o Manual de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União (CGU, 2023), esse eixo exige o engajamento ativo das lideranças institucionais, a

formalização de compromissos públicos e o apoio efetivo à implementação das ações de integridade.

Cavalcante (2017) ressalta que na era pós-Nova Gestão Pública, o papel da liderança pública é redefinido como elemento de coordenação em rede e legitimidade democrática, em contraposição ao controle hierárquico do gerencialismo clássico. Sob essa ótica, o eixo de comprometimento da CGU ultrapassa o discurso técnico da conformidade e se transforma em instrumento de construção da confiança institucional.

Essa categoria será observada na análise das práticas de liderança no contexto do estudo de caso, onde o comprometimento da gestão foi identificado como condição essencial para a institucionalização de mecanismos preventivos. Tal correspondência demonstra que o primeiro eixo do manual e a categoria de análise se convergem na valorização da liderança ética e do exemplo institucional como fatores de sustentação da integridade organizacional; o apoio da alta administração de Estância-SE é decisivo para a transição de uma cultura reativa de controle para uma cultura preventiva e colaborativa de integridade, alinhada ao paradigma da governança pública descrito pelo autor.

O segundo eixo destaca a criação de unidades responsáveis pela implementação do programa de integridade. A CGU instituiu o Núcleo de Gestão da Integridade (NGI), que coordena as ações relacionadas à integridade, promove treinamentos e orienta as unidades internas, fortalecendo a governança e a gestão de riscos (CGU, 2018).

Esse tema enfatiza a criação de uma instância institucional específica para coordenar o Programa de Integridade, dotada de legitimidade, recursos e capacidade técnica. Tal diretriz encontra correspondência na categoria de análise Estrutura Institucional e Responsabilidade, que investigará a formalização de núcleos e comissões de integridade no âmbito do município. A ausência de uma estrutura consolidada dificulta a implementação transversal das ações, reforçando a importância de uma governança estruturada, conforme preconiza o Manual. (CGU, 2017)

Do ponto de vista teórico, essa dimensão institucional se alinha ao entendimento de Cavalcante, segundo o qual o pós-gerencialismo busca fortalecer a capacidade burocrática e a coordenação intersetorial do Estado. Assim, a criação de uma instância de integridade não é apenas uma exigência normativa, mas expressão de uma nova governança administrativa baseada em cooperação, aprendizado organizacional e integração de políticas.

No terceiro eixo, a gestão de riscos tem sido aprimorada com a identificação, análise e tratamento de riscos à integridade. A CGU desenvolveu metodologias específicas para mapear

vulnerabilidades e implementar medidas preventivas, contribuindo para a mitigação de práticas ilícitas e o fortalecimento dos controles internos (CGU, 2018).

O documento orienta que os órgãos públicos realizem o mapeamento, a avaliação e o tratamento dos riscos de integridade de forma contínua e integrada à gestão estratégica. A categoria é analisada de modo a adaptar tal metodologia à realidade do município de Estância-SE, onde a cultura de risco demonstra-se incipiente. A correlação entre as duas abordagens evidencia que o eixo 3 fornece o suporte técnico-conceitual para a operacionalização da integridade local, transformando o diagnóstico de vulnerabilidades em instrumento de governança.(CGU, 2018).

De acordo com Rezende (2011), observa-se que a introdução de metodologias de análise de riscos na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) proporcionou avanços significativos na qualidade e na eficiência dos trabalhos de auditoria, ao permitir a priorização de áreas críticas e a delimitação mais precisa das ações de controle. A autora destaca que a aplicação dos princípios do modelo COSO II consolidou uma abordagem de auditoria orientada por riscos, capaz de fortalecer a governança e reduzir vulnerabilidades institucionais.

O quarto eixo envolve o monitoramento contínuo das ações de integridade. A CGU realiza avaliações periódicas, elabora relatórios de acompanhamento e promove ajustes nas estratégias, garantindo a efetividade do programa e a adaptação às mudanças no ambiente institucional (CGU, 2018).

Essa orientação se articula diretamente com a categoria de análise Cultura Ética e Comunicação, que examina os mecanismos de sensibilização, treinamento e divulgação de valores éticos no município. O fortalecimento da comunicação institucional é um componente essencial para consolidar o compromisso coletivo com a integridade, em consonância com as diretrizes da CGU (2023).

Essa ênfase na cultura e no engajamento reflete o estágio pós-gerencialista da administração pública, caracterizado pela coprodução de valor público e pela construção de confiança entre Estado e sociedade, segundo Cavalcante (2017). Deste modo, o eixo 4 do Manual da CGU (2017) não apenas operacionaliza a integridade, mas também materializa o ideal de governança democrática que sustenta a pesquisa desenvolvida sobre o caso de Estância-SE.

O Plano de Integridade da CGU para o período de 2023 a 2025 incorporou o **Enfrentamento ao Assédio Moral e Sexual** como eixo estruturante, conferindo-lhe caráter estratégico. As ações previstas incluem treinamentos direcionados, políticas de acolhimento, e

a consolidação de medidas que reforcem a cultura da integridade e do respeito. A proposta é que tais medidas sejam integradas à rotina institucional e sirvam de modelo para outras esferas do poder público, incluindo a municipal, onde secretarias voltadas à proteção de direitos podem atuar em parceria com unidades de integridade (CGU, 2023).

O enfrentamento ao assédio moral, sexual e à discriminação foi incorporado como uma dimensão estratégica da integridade pública, conforme o Plano Setorial da CGU, que reconhece a necessidade de criar ambientes institucionais seguros, respeitosos e equitativos.

A publicação do 'Guia Lilás', oferece orientações práticas para a prevenção e o tratamento do assédio no âmbito da administração pública federal e define os comportamentos típicos de assédio, descreve os procedimentos para acolhimento e apuração, e propõe medidas institucionais que garantam o sigilo e a proteção de vítimas e denunciantes, reforçando o papel da gestão de pessoas e da ouvidoria como protagonistas na construção de ambientes organizacionais saudáveis e íntegros. (Brasil, 2023).

O desenvolvimento e a institucionalização de planos de integridade no âmbito municipal representam uma estratégia essencial para o fortalecimento da administração pública local, contribuindo para a melhoria do desempenho organizacional e para a consolidação de uma cultura ética e responsável. Essa diretriz está alinhada às recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que preconiza políticas de integridades estruturadas, integradas aos sistemas de governança e adaptadas ao contexto institucional.

No Brasil, essas diretrizes foram incorporadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) por meio dos planos de integridade e reafirmadas legalmente pelo Decreto nº 9.203/2017, que estabelece a integridade como um dos princípios da governança pública (OCDE, 2022; Brasil, 2017; Brasil, 2023).

Assim, ao integrar os eixos de governança, compliance e gestão de riscos, este estudo propõe um modelo de Plano de Integridade que possa ser aplicado de forma realista e eficaz no município de Estância-SE, contribuindo para a promoção de uma administração pública mais ética, eficiente e transparente.

2.3 GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO

A gestão de riscos é reconhecida como um dos pilares estruturantes da governança e da integridade no setor público. Modelos internacionais como a ISO 31000:2018 e o COSO ERM orientam a identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos que possam

comprometer o alcance dos objetivos institucionais. Esses modelos vêm sendo amplamente difundidos por organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, como ferramentas para a modernização da administração pública.

A Controladoria-Geral da União (CGU, 2018) enfatiza que a gestão de riscos deve ser integrada ao planejamento estratégico dos órgãos públicos e conectada aos controles internos e ao sistema de governança. No setor público brasileiro, essa abordagem vem sendo adotada gradualmente, com maior avanço nos níveis federal e estadual.

No contexto municipal, os desafios são maiores. Araújo e Callado (2022) alertam que muitos municípios ainda não possuem cultura organizacional voltada à gestão de riscos, o que aumenta a vulnerabilidade à ocorrência de fraudes, desperdícios e ineficiências. Vieira e Barreto (2019) reforçam que a adoção de práticas de gestão de riscos pode contribuir significativamente para o desempenho institucional e para o fortalecimento da cultura de integridade no setor público local.

A implementação de um Plano de Integridade eficaz requer, como etapa essencial, a identificação e análise dos riscos que possam comprometer os princípios da ética, da legalidade e da eficiência na atuação da administração pública. Essa diretriz está em conformidade com a metodologia de gestão de riscos proposta pela Controladoria-Geral da União, que estrutura o processo em cinco etapas interdependentes: contextualização, identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos, possibilitando uma abordagem sistêmica e preventiva (CGU, 2020).

O monitoramento de riscos no setor público tem ganhado crescente destaque como uma ferramenta essencial para fortalecer a governança, aumentar a eficiência da administração pública e prevenir práticas antiéticas e ilícitas. Trata-se de um processo sistemático de identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos que possam afetar o alcance dos objetivos institucionais (ISO 31000, 2018).

No contexto governamental, riscos são eventos ou condições que podem comprometer a execução de políticas públicas, o cumprimento de obrigações legais, a prestação de serviços à população ou a integridade dos recursos públicos. A gestão de riscos aplicada à integridade pública foca, especialmente, na prevenção de fraudes, corrupção, conflitos de interesse, uso indevido de recursos e outras condutas lesivas ao interesse público (CGU, 2018). O processo de gestão de riscos envolve três etapas centrais:

- Identificação de riscos: consiste em mapear atividades, processos e áreas mais suscetíveis a irregularidades ou falhas, considerando o histórico institucional, o ambiente organizacional e os controles existentes. Em municípios, setores como licitações,

contratos, folha de pagamento e convênios costumam apresentar maior vulnerabilidade.

- Análise e avaliação dos riscos: nesta fase, os riscos identificados são classificados quanto à probabilidade de ocorrência e ao impacto potencial, possibilitando a priorização daqueles que demandam tratamento imediato. Essa avaliação pode ser qualitativa ou quantitativa, e deve envolver os responsáveis pelos processos analisados.
- Tratamento dos riscos: compreende a definição e implementação de medidas para reduzir ou eliminar os riscos mapeados, seja por meio do fortalecimento dos controles internos, mudanças nos processos, capacitação de servidores ou implantação de ferramentas tecnológicas. A ausência de tratamento adequado mantém ou agrava a exposição da instituição a fraudes e desvios.

A gestão de riscos constitui um pilar estratégico para a efetividade dos Planos de Integridade no setor público, especialmente em municípios como Estância-SE que buscam prevenir atos de corrupção e fortalecer sua governança. Ao integrar práticas sistemáticas de identificação, análise e tratamento de riscos, o Plano de Integridade se torna capaz de mitigar vulnerabilidades que poderiam comprometer os objetivos organizacionais. Vieira e Barreto (2019) ressaltam que a articulação entre governança, gestão de riscos e integridade contribui para aprimorar o desempenho sustentável das agências públicas, promovendo ações alinhadas à missão institucional e à conformidade com normas éticas e legais.

Segundo os autores, a gestão de riscos pode ser entendida como o conjunto de procedimentos utilizados pelas organizações para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar eventos que possam impactar negativamente o alcance de seus objetivos. Para além da simples mitigação de danos, essa abordagem favorece a melhoria da performance institucional e o fortalecimento da cultura de integridade. No contexto de um Plano de Integridade, a gestão de riscos oferece um caminho estruturado para antecipar cenários de vulnerabilidade e consolidar práticas de governança responsável, voltadas para a geração de valor público e o aumento da confiança social (Vieira; Barreto, 2019).

Assim, o controle de risco apresenta-se como um dos pilares dos programas de integridade, sendo prevista tanto nos modelos da OCDE (2017) quanto nas diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU, 2018). Além disso, o Decreto Federal nº 9.203/2017, que trata da governança na administração pública federal, destaca a importância da gestão de riscos como instrumento para assegurar a integridade, a legalidade e a eficiência da atuação estatal.

A aplicação dessa abordagem nos municípios é especialmente relevante, considerando que as estruturas são frequentemente mais frágeis, com menor grau de formalização de

processos e controles, o que aumenta a exposição a riscos. A adoção de uma cultura de gestão de riscos nas prefeituras pode contribuir significativamente para o planejamento, a responsabilização e a melhoria contínua da gestão pública local.

Nesse sentido, ao desenvolver o gerenciamento de riscos é salutar a aplicação de Matriz de Riscos de Integridade adaptado à realidade do município de Estância-SE com base na metodologia recomendada pela CGU, especialmente útil para subsidiar a elaboração do Plano de Integridade Municipal (CGU, 2018) .

Portanto, a gestão de riscos se apresenta como uma estratégia fundamental para fortalecer a integridade, otimizar os recursos e promover uma administração pública mais segura, transparente e orientada a resultados. Ao integrar esse processo aos programas de compliance, os entes públicos avançam no sentido de antecipar problemas, reduzir danos e proteger o interesse público de forma estruturada e preventiva.

A gestão de riscos deve assegurar a manutenção, o monitoramento e o aprimoramento contínuo de um sistema capaz de identificar, avaliar, tratar, monitorar e revisar de forma crítica os riscos que possam afetar a implementação da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais. Para isso, é importante observar os seguintes princípios: (i) a gestão de riscos deve ser implementada e aplicada de forma sistemática, estruturada, tempestiva e devidamente documentada, sempre subordinada ao interesse público; (ii) deve estar integrada ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, atividades, processos de trabalho e projetos em todos os níveis da organização, de modo a contribuir para a execução da estratégia e o atingimento dos objetivos institucionais; (iii) os controles internos devem ser estabelecidos de forma proporcional aos riscos identificados, levando em consideração suas causas, fontes, consequências e impactos, sempre observando a relação custo-benefício; e (iv) os resultados da gestão de riscos devem ser utilizados para apoiar a melhoria contínua dos processos de desempenho, gerenciamento de riscos, controle e governança (art. 17) (Vieira; Barreto, 2019).

A gestão de riscos tornou-se um pilar central nos programas de integridade, pois oferece ferramentas para identificar vulnerabilidades, priorizar ações preventivas e aprimorar a governança institucional. De acordo com a OCDE, essa abordagem está no centro de qualquer sistema de integridade eficaz, pois permite que as instituições públicas cumpram seus mandatos com eficiência, ao mesmo tempo em que previnem fraudes e corrupção por meio de uma gestão estruturada de riscos (OCDE, 2022).

No Brasil, a CGU reforça esse posicionamento ao prever em seus planos que os órgãos devem mapear riscos, implementar controles compatíveis e monitorar seus resultados

continuamente, integrando a gestão de riscos à administração pública como prática essencial (CGU, 2023; CGU, 2018)

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, com objetivos descritivos e exploratórios, conforme a tipologia proposta por (Gil, 2008). O método utilizado será o estudo de caso, por permitir uma investigação aprofundada e contextualizada de um fenômeno contemporâneo dentro de seu ambiente real (Yin, 2015). O caso em questão será o processo de estruturação do Plano de Integridade no município de Estância/SE, sendo classificado como estudo de caso único e incorporado.

Quanto aos procedimentos técnicos, serão utilizados levantamento documental, levantamento teórico e entrevistas semiestruturadas com servidores públicos diretamente envolvidos com áreas como controle interno, gestão de riscos, corregedoria e planejamento. A escolha da abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de captar a complexidade dos fatores institucionais, técnicos e políticos que influenciam a implementação do Plano de Integridade, bem como compreender as percepções e experiências dos atores institucionais.

A integração entre fontes documentais, bibliográficas e empíricas visa conferir maior robustez analítica ao estudo. O referencial metodológico adotado permitirá identificar, interpretar e refletir sobre os elementos condicionantes do processo de institucionalização da integridade pública no contexto municipal, alinhando-se às diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU, 2018).

A triangulação adotada nesta pesquisa tem como propósito conferir maior validade e credibilidade às análises, por meio do cruzamento sistemático de diferentes tipos de fontes de evidências que se complementam na compreensão do fenômeno investigado. De acordo com Yin (2016), a triangulação consiste em confrontar informações provenientes de múltiplas fontes ou métodos de coleta, de modo a reforçar a consistência interpretativa e reduzir possíveis vieses na análise qualitativa. Essa estratégia metodológica é particularmente relevante em estudos de caso no contexto da administração pública, nos quais o objeto de investigação envolve múltiplas dimensões institucionais e sociais.

O cruzamento sistemático das fontes será realizado em três etapas complementares. A primeira etapa compreende a organização e categorização das evidências segundo os eixos propostos pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2018; 2023), a saber: (1) comprometimento e apoio da alta direção; (2) instância responsável; (3) análise e gestão de

riscos; (4) monitoramento contínuo. Essa classificação permitirá alinhar os dados empíricos e documentais às dimensões analíticas previstas nas diretrizes oficiais da integridade pública.

Na segunda etapa, proceder-se-á à análise individual de cada conjunto de fontes. As fontes documentais (leis, decretos, portarias, relatórios e planos municipais) serão examinadas por meio da análise de conteúdo categorial temática, conforme o método proposto por Bardin (2011), a fim de identificar padrões, lacunas e práticas relacionadas à integridade pública.

As fontes bibliográficas fornecerão o arcabouço teórico para interpretação dos dados, permitindo articular as categorias empíricas aos referenciais normativos e conceituais, como os modelos de integridade da CGU, COSO e OCDE. Por sua vez, as fontes empíricas, obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores e servidores municipais, possibilitarão captar percepções, desafios e práticas institucionais, compondo a dimensão vivencial da análise.

Na terceira etapa, será realizado o confronto e a integração dos resultados. As informações oriundas das diferentes fontes serão comparadas de forma sistemática, buscando convergências de elementos coincidentes entre teoria, a norma e a prática e também as divergências mediante as lacunas ou inconsistências institucionais. Esse processo de integração permitirá estabelecer relações interpretativas mais amplas sobre o grau de institucionalização da integridade pública no município de Estância-SE, em consonância com as diretrizes nacionais. Assim, a triangulação aplica-se como forma analítica de verificação e validação cruzada e constituirá o eixo central do procedimento metodológico, garantindo rigor, consistência e profundidade às conclusões do estudo. (YIN, 2016),

3.1 COMITÊ DE ÉTICA

Esta pesquisa foi submetida à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Sergipe, por meio da Plataforma Brasil, conforme determina a Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que dispõe sobre as normas aplicáveis à pesquisa nas Ciências Humanas e Sociais (Brasil, 2016).

Tendo em vista que o estudo envolve a coleta e análise de dados obtidos diretamente de indivíduos por meio de entrevistas com servidores públicos municipais e análise de documentos administrativos, é imprescindível assegurar a proteção dos participantes, bem como o respeito aos princípios éticos da autonomia, beneficência, não maleficência, justiça e equidade (Brasil, 2012).

A submissão seguiu as exigências da Norma Operacional nº 001/2013, que orienta os procedimentos para submissão, avaliação e acompanhamento de pesquisas envolvendo seres

humanos (Conselho Nacional De Saúde, 2013). Foram incluídos no protocolo de pesquisa os seguintes documentos: projeto completo, declaração de compromisso do pesquisador, Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), folha de rosto (assinada pelo coordenador do PROFIAP/UFS), cronograma, orçamento e demais documentos exigidos conforme a especificidade do estudo.

O TCLE foi redigido em linguagem acessível, garantindo ao participante o direito à informação, ao anonimato e à possibilidade de recusa ou desistência em qualquer etapa da pesquisa, sem prejuízo de qualquer natureza. O estudo foi conduzido em consonância com os marcos éticos vigentes, respeitando a dignidade, a liberdade e a privacidade dos participantes

A aprovação ética prévia mediante o Parecer Consubstanciado do CEP n° 7.960.565 constante no **ANEXO I** foi condição para o início da coleta de dados empíricos, e eventuais ajustes metodológicos que impliquem riscos adicionais ou alterações relevantes no delineamento da pesquisa serão comunicados ao CEP, conforme as diretrizes éticas estabelecidas.

O produto técnico-tecnológico resultante desta pesquisa consiste na elaboração do Manual de Integridade no Setor Público Municipal, classificado como Manual de Operação Técnica, segundo a tipologia oficial do GT de Produção Técnica e Tecnológica do PROFIAP/CAPES (2019).

Esse produto configura-se como ferramenta gerencial aplicada, voltada à estruturação de práticas de integridade, transparência e responsabilidade institucional no município de Estância-SE, trazendo orientações e fluxos operacionais dos eixos propostos pela CGU (2018, 2021, 2023), oferecendo instrumentos de apoio à governança e à prevenção de riscos de integridade no âmbito municipal.

3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A pesquisa tem como objetivo verificar as condições institucionais, técnicas e políticas que envolvem a implementação de um Plano de Integridade no âmbito da gestão municipal de Estância-SE, a fim de propor um modelo de estruturação alinhado às diretrizes da CGU e adaptado à realidade local.

O delineamento metodológico da pesquisa adotado é o estudo de caso único, tendo como unidade de análise o município de Estância, estado de Sergipe. Tal escolha permite uma análise aprofundada das condições institucionais e operacionais locais, possibilitando compreender os desafios enfrentados pela gestão pública municipal em relação à promoção da

integridade. O estudo de caso, conforme Yin (2015), é indicado quando se deseja explorar fenômenos complexos inseridos em contextos específicos.

Esta pesquisa caracteriza-se como aplicada, pois objetiva a produção de conhecimento voltado à solução de um problema concreto da administração pública municipal, que se trata da ausência de um Plano de Integridade no município de Estância, estado de Sergipe. Possui abordagem qualitativa, voltada à compreensão da realidade institucional, das práticas de gestão e das vulnerabilidades existentes quanto à integridade pública. Segundo Creswell e Creswell (2021), é uma maneira de buscar compreender o significado que os indivíduos ou grupos podem atribuir a um problema social.

Corroborando com esse entendimento, Yin (2015) destaca que a pesquisa qualitativa contribui para explicar o comportamento humano e social, à medida que pode revelar a existência de conceitos que podem emergir por meio da análise de múltiplas fontes de evidências.

A pesquisa também é exploratória e descritiva, pois tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, na medida em que busca identificar, analisar e compreender os riscos de integridade existentes, bem como propor soluções baseadas em diretrizes normativas e boas práticas nacionais e internacionais, Gil (2008).

O estudo será conduzido sob o método indutivo, buscando compreender os fenômenos relacionados à ausência de mecanismos sistematizados de integridade na administração municipal, haja vista que a construção do Plano de Integridade se dará a partir da observação da realidade concreta do município e da análise de dados empíricos coletados ao longo da investigação Gil (2008). O raciocínio indutivo permitirá compreender os aspectos específicos do contexto local e, a partir disso, formular proposições e recomendações aplicáveis, para construir um Plano de Integridade alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU).

A pesquisa será conduzida sob o paradigma qualitativo-interpretativo, que privilegia a compreensão dos significados atribuídos pelos atores sociais envolvidos na gestão pública municipal. De acordo com Yin (2016), a pesquisa qualitativa é apropriada para responder a questões do tipo “como” e “por que”, especialmente quando o fenômeno estudado está inserido em um contexto social específico e não pode ser dissociado de seu ambiente real.

Essa abordagem valoriza a compreensão profunda dos significados atribuídos pelos sujeitos aos fenômenos investigados e requer o uso de múltiplas fontes de evidência, como entrevistas, documentos e observações. No caso desta pesquisa, a abordagem qualitativa

permite captar as percepções dos servidores públicos e identificar vulnerabilidades institucionais que não seriam visíveis por métodos quantitativos.

3.3 O CASO SELECIONADO

Mesmo com o avanço normativo em nível federal, os municípios ainda enfrentam grandes desafios para implementar políticas de integridade. No caso de Estância-SE, município sergipano com população estimada em cerca de 65 mil habitantes (IBGE, 2025), e orçamento anual na casa de R$ 300 milhões (Município de Estância, 2024), observa-se ausência de um plano de integridade formalizado e carência de estruturas específicas voltadas ao controle interno preventivo.

A cidade, apesar de seu porte médio e de sua importância econômica na região sul do estado, ainda não apresenta mecanismos consolidados de integridade institucional, como canais de denúncia protegidos, gestão sistemática de riscos ou instâncias especializadas para o fomento da ética no setor público. Além disso, como em muitos municípios brasileiros, há limitações em termos de capacidade técnica, recursos financeiros e cultura organizacional voltada à conformidade, o que torna a adaptação às exigências legais ainda mais desafiadora.

Nesse sentido, o desenvolvimento de um plano de integridade para o município de Estância-SE mostra-se não apenas pertinente, mas essencial para aproximar a realidade local das exigências normativas e boas práticas já estabelecidas no plano federal e internacional. A proposta da pesquisa é justamente contribuir para o fortalecimento institucional do município, oferecendo uma metodologia replicável, capaz de subsidiar gestores públicos na construção de políticas de integridades alinhadas com os marcos legais e com os interesses da coletividade.

3.4 UNIDADES DE ANÁLISE E SUJEITOS DA PESQUISA

A unidade de análise desta pesquisa é o município de Estância-SE, com foco na estrutura organizacional e institucional da administração pública direta, particularmente nos mecanismos e práticas vinculadas à integridade pública. Os sujeitos da pesquisa serão os secretários e representantes das áreas de planejamento, controle interno, governo, finanças e administração e servidores públicos atuantes em áreas estratégicas do Município de Estância, como setor de compras, licitação e recursos humanos.

Considerando a natureza qualitativa do estudo, será adotada uma seleção intencional dos sujeitos da pesquisa, orientada por critérios de escolha previamente definidos (Yin, 2015), como: (i) atuação direta com temas de integridade e governança; (ii) conhecimento sobre os

processos administrativos e normativos do município; e (iii) tempo de experiência institucional.

A adoção de critérios de seleção visa assegurar a coerência analítica dos sujeitos da pesquisa e a profundidade das informações coletadas, conforme recomendado por Yin (2015) para pesquisas qualitativas que envolvem fenômenos sociais complexos. Essa abordagem contribui para compreender, em profundidade, os fatores que afetam a implementação de um Plano de Integridade no contexto específico do município estudado.

3.5 PROCEDIMENTO DE COLETA DADOS

Para alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa e garantir a consistência metodológica do estudo de caso, serão utilizados procedimentos variados de coleta de dados, conforme sistematizados no Quadro 6. A seleção das fontes e técnicas de coleta foi orientada pela necessidade de triangulação de dados, conforme defendido por Yin (2015), assegurando a validade e a robustez dos achados.

Assim, serão empregados documentos oficiais, observação direta, entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos da gestão municipal e análise do portal da transparência, sempre em consonância com os eixos metodológicos propostos pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2018) e com as categorias analíticas estabelecidas no item 3.6.1. O detalhamento dessas etapas está apresentado a seguir no Quadro 6.

Quadro 6 - Procedimentos da Coleta dos Dados

Objetivo Específico	Fonte de Evidências	Coleta de Dados	Análise de Dados
Descrever o arcabouço normativo e institucional vigente no município de Estância-SE relacionado à integridade pública	Dados secundários: legislação municipal, portarias, decretos, relatórios de auditoria, planos estratégicos e outros documentos oficiais	Análise documental dos registros disponíveis em fontes oficiais (Portal da Transparência, sites institucionais, arquivos internos)	Análise documental (Yin, 2015), com apoio na categorização por eixo da CGU (2018) e suporte da literatura de governança e integridade institucional
Identificar os principais riscos de integridade nas atividades administrativas municipais	Dados primários e secundários: documentos estratégicos, entrevistas com setores sensíveis (compras, licitação e recursos humanos), análise de processos de compras públicas	Aplicação de matriz de riscos de integridade adaptada ao contexto municipal	Classificação dos riscos por categorias (ética, gestão, controles) com base em CGU (2018) e autores do referencial teórico sobre riscos no setor público
Diagnosticar as condições políticas e administrativas locais que influenciam a implementação de um Plano de Integridade	Dados primários: entrevistas com secretários e representantes das áreas de planejamento, controle interno,	Entrevistas semiestruturadas e observação direta em reuniões institucionais e rotinas administrativas	Análise de conteúdo com base em Bardin (2015), articulando com os referenciais da CGU (2018), Mendonça e Gomes (2020)

	governo, finanças e administração		
Adequar o Município as diretrizes da Controladoria-Geral da União para gestão da integridade, da transparência e do acesso à informação;	Dados primários: entrevistas com gestores locais; dados secundários: relatórios e experiências semelhantes documentadas em outros municípios	Entrevistas, análise comparativa de documentos e observação institucional	Análise qualitativa interpretativa com apoio em Bardin (2015), CGU (2018), OCDE (2022) e autores sobre capacidades estatais e cultura organizacional
Propor diretrizes e recomendações para a elaboração de um Plano de Integridade adaptado ao contexto institucional, técnico e político do município de Estância-SE, mediante a elaboração de um Manual de Integridade no Setor Público Municipal, classificado como Manual de Operação Técnica.	Síntese das evidências empíricas, matriz de riscos, modelo da CGU (2018) e análise documental e de entrevistas	Integração dos dados coletados com base na triangulação das evidências	Construção de proposições alinhadas aos eixos do modelo CGU (2018), validadas com base nas demandas institucionais locais

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa, 2025.

3.6 INSTRUMENTO DA PESQUISA

O instrumento de pesquisa será composto por um roteiro de entrevista semiestruturada, elaborado com base nos objetivos específicos da pesquisa e nas diretrizes propostas pelo Guia de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União (CGU, 2018). Este roteiro permitirá uma abordagem sistemática dos temas-chave para a construção de um plano de integridade, considerando as peculiaridades do contexto institucional do município de Estância-SE.

Além do referencial metodológico proposto pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2018), o roteiro foi fundamentado na literatura que embasa o referencial teórico da pesquisa, composta por estudos que discutem os desafios da administração pública na implementação de práticas de integridade, os mecanismos de controle e prevenção à corrupção, e a importância da cultura organizacional voltada à ética e à transparência. Essas contribuições conferem densidade teórica ao instrumento e reforçam sua aderência ao problema de pesquisa.

As questões do roteiro foram organizadas de acordo com as categorias analíticas previamente definidas no item 3.6.1, assegurando coerência entre o referencial analítico e a coleta de dados. O Quadro 7 apresenta a estrutura do roteiro de entrevista, relacionando os objetivos específicos da pesquisa com os temas a serem abordados nas entrevistas com os agentes públicos estratégicos do município.

Quadro 7 - Roteiro de Entrevista Semiestruturada.

Categoria de Análise	Objetivo Vinculado	Questões da Entrevista	Autores
Governança e estrutura institucional	Descrever o arcabouço normativo e institucional vigente no município de Estância-SE relacionado à integridade pública	Quais são os normativos existentes relacionados à ética, integridade e controle interno? Existem comissões, setores ou responsáveis formais por temas de integridade?	(União, 2020); Dias e Cario (2014);(União, 2020); Peixe; Rosa Filho; Passos, 2015; Candido e Dreher (2013); Dias (2012); OCDE (2017; 2020); Decreto nº 9.203/2017 Teixeira; Gomes (2019), (TCU, 2014)
Comprometimento da alta direção	Adequar o Município as diretrizes da Controladoria-Geral da União para gestão da integridade, da transparência e do acesso à informação.	A alta gestão demonstra interesse e apoio à agenda de integridade? Há incentivo ao cumprimento de normas e padrões éticos?	
Mapeamento de riscos	Identificar os principais riscos de integridade nas atividades administrativas municipais	Quais são os principais riscos percebidos nas rotinas administrativas? Existem mecanismos de identificação e tratamento de riscos?	
Cultura organizacional .	Diagnosticar as condições políticas e administrativas locais que influenciam a implementação de um Plano de Integridade	Como os servidores percebem a importância da integridade e da ética no serviço público? Há canais efetivos de denúncia e orientação sobre condutas éticas?	
Diretrizes e recomendações	Propor diretrizes e recomendações para a elaboração de um Plano de Integridade adaptado ao contexto institucional, técnico e político do município de Estância-SE, mediante a elaboração de um Manual de Integridade no Setor Público Municipal, classificado como Manual de Operação Técnica.	Quais medidas e ações são percebidas como prioritárias para fortalecer a integridade no município? Há boas práticas que poderiam ser formalizadas no Plano de Integridade?	

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa, 2025.

3.7 MÉTODO DE TRATAMENTO DOS DADOS

Segundo Yin (2015) a análise de dados consiste em examinar, categorizar, classificar em tabelas, testar ou, do contrário, recombinar as evidências quantitativas e qualitativas para tratar as proposições iniciais de um estudo.

Para Creswell e Creswell (2021) a análise de dados em estudos qualitativos precisa demonstrar os caminhos que irá percorrer especificados de forma clara, destacando todas as fases, desde a preparação dos dados coletados, até a realização de diferentes análises, desta maneira, promove-se a compreensão das informações obtidas, trazendo sentido aos dados coletados.

Os dados serão analisados por meio da análise de conteúdo temática, conforme proposto por Bardin (2016), que define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas

para análise das comunicações, visando por meio de procedimentos sistemáticos, obter informações, conteúdos, indicadores, promovendo a inferência de conhecimentos que são relativos às condições de produção ou de recepção das mensagens.

A autora destaca ainda que para a realização da análise de conteúdo, a técnica é dividida em fases para uma melhor percepção de como cada momento da análise é realizada, a saber: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Essas fases permitem a categorização e interpretação das informações coletadas a partir de eixos previamente definidos em conformidade com os objetivos da pesquisa. As categorias a serem analisadas tratam de: (i) Comprometimento e apoio da alta direção; (ii) Instância responsável; (iii); Análise de riscos; (iv) Monitoramento contínuo.

Na primeira etapa, estabelecem-se os objetivos da pesquisa e realiza-se o recorte do material, seguido por uma leitura flutuante com o propósito de familiarização. Em seguida, é elaborado o plano de análise. A segunda etapa corresponde à exploração do material, momento em que os dados são codificados e categorizados. Após isso, identificam-se as unidades de análise e procede-se à análise das categorias e subcategorias, finalizando com o processo de categorização. Por fim, a terceira etapa refere-se ao tratamento dos dados, que envolve a classificação e organização das categorias, a quantificação das informações e a interpretação dos temas e categorias identificados.

Essas ações serão identificadas a partir da comparação das respostas com as categorias de análise que foram obtidas a partir do Manual de Integridade Pública da CGU o qual vem auxiliando as instituições na adoção de política de gestão da integridade. Com esses resultados da análise de conteúdo, será possível estabelecer uma proposta de um Plano de Integridade para o município de Estância - SE.

Será elaborada uma Matriz de Riscos de Integridade com base nos critérios estabelecidos pela Controladoria-Geral da União (CGU), considerando os riscos identificados nas áreas analisadas, tais como: licitações e contratos, gestão de pessoas, convênios, compras públicas e ouvidoria.

A construção do Plano de Integridade será orientada pelas etapas previstas no Guia de Integridade Pública da CGU (2018), compreendendo diagnóstico organizacional, gestão de riscos, definição de medidas preventivas, instâncias de monitoramento e ações de capacitação. Esses elementos serão organizados com base na triangulação entre os dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, observações institucionais e análise documental.

Além disso, poderão ser incorporadas contribuições teóricas complementares identificadas ao longo da análise, especialmente no que se refere aos limites institucionais, às especificidades dos municípios de médio porte e aos fatores culturais que influenciam a consolidação de práticas íntegras, conforme discutido no referencial teórico da pesquisa. Essa articulação entre modelo normativo e contexto empírico visa garantir que as proposições do plano estejam alinhadas tanto aos marcos legais quanto à realidade institucional do município de Estância-SE.

A utilização da triangulação entre entrevistas e documentos administrativos visa assegurar maior validade interna à pesquisa, conforme sugerido por Yin (2015), ao permitir a confrontação entre diferentes tipos de evidência empírica. Além disso, a interpretação dos dados será guiada por referenciais como a análise de conteúdo de Bardin (2016), complementada por modelos de integridade institucional propostos pela OCDE (2020) e pela Controladoria-Geral da União (2020), que fornecem parâmetros objetivos para avaliar a aderência do município às boas práticas em governança e ética pública.

3.7.1 Categorias e elementos de análises

Para a compreensão do fenômeno investigado, foram definidas as categorias e os elementos de análise que permitirão explorar e estudar os dados de forma sistematizada, conforme o Quadro 8. Ressalta-se que cada objetivo da pesquisa foi elaborado de forma a atender as diretrizes metodológicas da Controladoria-Geral da União (CGU) para a construção de Planos de Integridade no setor público, adaptando-se ao contexto do município de Estância – SE.

Nesse sentido, buscou-se garantir a coerência entre os objetivos específicos da pesquisa, os fundamentos teóricos adotados e o modelo metodológico proposto. Os eixos do Modelo de Integridade da CGU (2018) foram utilizados como base para a definição das categorias analíticas, permitindo articular os objetivos da pesquisa com elementos empíricos concretos e com a estrutura recomendada para programas de integridade no setor público.

O Quadro 8 a seguir sintetiza essa lógica, apresentando a correspondência entre os objetivos específicos, as categorias de análise, os elementos observáveis no campo e os respectivos eixos do modelo da CGU. Essa sistematização favorece a consistência metodológica do estudo e assegura que as análises e proposições estejam ancoradas em parâmetros teóricos e práticos adequados.

Quadro 8 - Categorias e Elementos de Análise.

Objetivos Específicos	Categorias de Análise	Elementos de Análise	Eixo do Modelo CGU	Autores

Descrever o arcabouço normativo e institucional vigente no município de Estância-SE relacionado à integridade pública	Normas e estruturas institucionais existentes	Levantamento de leis municipais, decretos, portarias, relatórios de auditorias e fluxogramas de processos	Comprometimento da Alta Administração	Dias e Cario (2014); TCU, (2014) TCU, (2020); Peixe; Rosa Filho; Passos, (2015); Matias-Pereira (2010); Valente, (2022); Araújo; Costa, (2020)
Diagnosticar as condições políticas e administrativas locais que influenciam a implementação de um Plano de Integridade	Governança local, capacidade administrativa e apoio institucional	Entrevistas com gestores locais; análise do ambiente político e organizacional	Análise de Riscos	Dias (2012); (TCU, 2014); Torrens (2018); Teixeira e Gomes (2019); IBGC (2017); Araújo; Costa, (2020)
Identificar os principais riscos de integridade nas atividades administrativas municipais	Áreas críticas, pontos vulneráveis e processos com risco elevado	Aplicação da matriz de riscos da CGU; observação direta; análise documental e entrevistas	Análise de Riscos	Barreto; Vieira, (2021); Bento (2018); Brandão et al., (2020); Valente, (2022); IBGC (2017)
Adequar o Município as diretrizes da Controladoria-Geral da União para gestão da integridade, da transparência e do acesso à informação	Barreiras institucionais, técnicas e culturais	Identificação de fatores de resistência à mudança; carência de recursos técnicos e culturais	Medidas de Integridade	Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) e Hermany e Melo (2022); (TCU, 2014); Brandão et al. (2020); Polettini (2021); Araújo; Costa, (2020); Dodamgoda et al., (2025)
Propor diretrizes e recomendações para a elaboração de um Plano de Integridade adaptado ao contexto institucional, técnico e político do município de Estância-SE, mediante a elaboração de um	Diretrizes estratégicas e recomendações operacionais	Síntese dos achados; estruturação do plano conforme os cinco eixos do modelo da CGU	Monitoramento e Avaliação	OCDE (2017); UNIÃO (2020); Decreto nº 9.203/2017; Lobo; Ferreira (2022); Dos Santos (2019); COSO, (2013); CGU, (2021); Araújo; Costa, (2020); CGU

Manual de Integridade no Setor Público Municipal, classificado como Manual de Operação Técnica				(2018); Bugarin, (2022)

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa, 2025.

3.8 PROTOCOLO DO ESTUDO DE CASO

A pesquisa será estruturada conforme a metodologia de estudo de caso proposta por Yin (2015). O protocolo de estudo de caso destacado no Quadro 9 incluirá: (i) as questões de pesquisa claramente formuladas; (ii) proposições teóricas a serem examinadas à luz da realidade empírica; (iii) unidades de análise e sujeitos definidos; (iv) coleta sistemática de dados de múltiplas fontes; e (v) vinculação lógica entre os dados e as proposições analíticas. Essa abordagem visa garantir a consistência do estudo e a rastreabilidade das evidências.

Quadro 9 - Protocolo de Estudo de Caso.

Elemento do Protocolo	Descrição Aplicada à Pesquisa
1. Visão geral do projeto de estudo de caso	Verificar quais são as condições institucionais, técnicas e políticas necessárias para a implementação de um Plano de Integridade no município de Estância-SE, alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União
2. Questões do estudo de caso	Quais são as condições institucionais, técnicas e políticas necessárias para a implementação de um Plano de Integridade no município de Estância-SE, alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União? Quais os principais desafios à sua efetivação como instrumento de prevenção à corrupção e fortalecimento da governança local?
3. Unidade(s) de análise	Município de Estância-SE, com foco na estrutura organizacional e institucional da administração pública direta, particularmente nos mecanismos e práticas vinculadas à integridade pública.
4. Lógica de vinculação dos dados	Triangulação entre dados coletados por entrevistas semiestruturadas, análise documental (normas, relatórios, legislações) e revisão bibliográfica.
5. Critérios para interpretar os achados	Efetividade e aderência do plano de integridade às diretrizes da CGU; identificação de boas práticas, lacunas e desafios na implementação.
6. Procedimentos de coleta de dados	Entrevistas com servidores estratégicos, análise de documentos normativos e institucionais, e observação indireta dos processos administrativos.
7. Procedimentos de análise dos dados	Análise de conteúdo temática (Bardin), com categorização em eixos temáticos relacionados à integridade, governança e controle interno.
8. Procedimentos para garantir validade e confiabilidade	Utilização de triangulação de dados, definição clara dos procedimentos metodológicos, aplicação de roteiro padronizado de entrevistas e registro sistemático de fontes.

9. Guia para o relatório de estudo de caso	O relatório será estruturado com base na sistematização dos dados empíricos e na articulação com a literatura, destacando recomendações práticas para a construção do Plano de Integridade no município

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa, 2025.

3.9 CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE

Para assegurar a qualidade metodológica da pesquisa, serão adotados os critérios de validade do constructo, validade externa e confiabilidade, conforme orientações de Yin (2015) para estudos de caso. A validade do constructo será garantida pela utilização de múltiplas fontes de evidência, como análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação direta, associadas ao uso de um protocolo de estudo de caso que assegure consistência na coleta e análise dos dados. Além disso, haverá a definição clara dos conceitos-chave do estudo e de suas medidas operacionais.

A validade externa será contemplada por meio da lógica de replicação analítica, em que os achados do estudo não se destinam à generalização estatística, mas à construção de proposições teóricas que possam ser aplicadas a contextos semelhantes. A escolha do município de Estância-SE busca representar casos típicos da realidade brasileira em relação aos desafios da integridade pública municipal.

A confiabilidade será assegurada mediante a descrição minuciosa dos procedimentos adotados, aplicação de protocolo padronizado, gravação e transcrição das entrevistas, além do registro sistemático de todas as etapas da pesquisa. Essa estrutura visa permitir que outros pesquisadores possam reproduzir o mesmo percurso investigativo, minimizando vieses e assegurando a estabilidade dos resultados.

3.10 PRÉ-TESTE

Antes da aplicação final das entrevistas e do questionário semiestruturados, será realizado um pré-teste com dois servidores não pertencentes ao grupo principal, mas com perfil semelhante ao dos sujeitos da pesquisa. O objetivo é verificar a clareza, a relevância e a compreensibilidade das perguntas, possibilitando ajustes e melhorias no instrumento antes da coleta definitiva. Desta maneira, é possível detectar possíveis inconsistências, além de garantir a sua validade e precisão (Gil, 2008).

3.11 MODELO TEÓRICO-EMPÍRICO DA PESQUISA

Com o objetivo de garantir o rigor metodológico e assegurar o adequado planejamento da investigação, esta pesquisa se caracteriza como um estudo de caso único e holístico, cuja

unidade de é o município de Estância, no estado de Sergipe (Yin, 2015). Destaca-se, ainda, que o estudo de caso adotado será do tipo intrínseco, uma vez que, conforme Stake (2005), o pesquisador busca compreender em profundidade o fenômeno específico, neste caso, os fatores que envolvem a ausência e a necessidade de implementação de um Plano de Integridade no referido município, sem a preocupação imediata de generalizar os resultados para uma teoria mais ampla.

No âmbito do estudo de caso, será desenvolvido um modelo teórico-empírico que descreve a relação entre os conceitos teóricos relacionados à governança pública, integridade e gestão de riscos, e os dados empíricos coletados ao longo da investigação de campo. Esse modelo representará a estrutura conceitual que orientará a análise e interpretação dos resultados, permitindo a identificação de vulnerabilidades institucionais e a proposição de medidas alinhadas às diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU).

Yin (2015) propõe quatro possibilidades de configuração de estudos de caso, considerando o número de casos, o contexto e a estrutura das unidades de análise. Segundo o autor, os casos podem ser classificados como únicos ou múltiplos, e ainda como holísticos ou incorporados. Uma distinção adicional entre os casos reside na utilização de dados quantitativos, mais frequente nos estudos com unidades incorporadas de análise.

No caso específico desta pesquisa, considerando-se que o foco é o desenvolvimento de um Plano de Integridade para o município de Estância-SE, e tendo como unidade de análise o próprio município, adota-se a estratégia metodológica de estudo de caso único e holístico, por concentrar-se em um único contexto organizacional, analisado de forma global e integrada.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise e discussão dos resultados obtidos a partir do estudo de caso realizado no Município de Estância-SE, fundamentado na metodologia de análise de conteúdo proposta por Bardin (2016) e na triangulação de fontes conforme Yin (2015), interpretando de forma crítica e integrada as evidências empíricas provenientes das entrevistas com gestores públicos, dos documentos normativos e institucionais e dos mecanismos de governança existentes no Município de Estância.

A técnica foi escolhida por se adequar ao estudo de caso qualitativo (Yin, 2015), possibilitando captar sentidos latentes e explícitos nas falas dos entrevistados e nos documentos municipais, articulando-os aos eixos do Plano de Integridade da CGU (2021),

conforme elucidado na Figura 4 a intersecção entre as etapas da Análise de Conteúdo proposta pela autora.

Figura 4 - intersecção entre as etapas da Análise de Conteúdo proposta pela autora.



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos estudos de Bardin (2016).

Essa abordagem permitiu compreender, de forma sistemática, as condições institucionais, técnicas e políticas que envolvem a implementação de um Plano de Integridade no Município de Estância-SE, relacionando evidências empíricas, por meio de entrevistas, com evidências documentais, como a análise de leis e decretos, além de evidências institucionais, como mecanismos de transparência e controle.

A discussão evidencia um cenário de transição entre a conformidade normativa e a institucionalização da integridade pública, revelando avanços significativos na estrutura legal e nos mecanismos de controle, mas também desafios relacionados à consolidação da cultura ética, à formação continuada e à gestão de riscos.

Os achados buscam compreender as condições estruturais, técnicas e políticas locais que favorecem ou limitam a implementação de um Plano de Integridade Municipal, tomando como base as diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU). Os resultados foram organizados de acordo com as categorias de análise a seguir destacadas:

- Arcabouço normativo e institucional vigente no município de Estância-SE relacionado à integridade pública;
- Principais riscos de integridade nas atividades administrativas municipais de Estância-SE;

- Condições institucionais, técnicas e políticas que afetam a implementação de um Plano de Integridade;
- Diretrizes da Controladoria-Geral da União para gestão da integridade, da transparência e do acesso à informação;
- Propor diretrizes e recomendações para a elaboração de um Plano de Integridade adaptado ao contexto institucional, técnico e político do município de Estância-SE, mediante a elaboração de um Manual de Integridade no Setor Público Municipal, classificado como Manual de Operação Técnico.

Deste modo, sob a ótica científica proposta por Bardin (2016), a análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas sistemáticas e objetivas de descrição e interpretação do conteúdo das mensagens, permitindo a inferência de conhecimentos relacionados às condições de produção e recepção das comunicações e ao analisar os dados qualitativos da pesquisa na unidade de análise com exame sistemático e interpretativo de materiais diversos, tais como entrevistas, documentos normativos e registros institucionais, buscou-se a compreensão em profundidade do processo de institucionalização da integridade pública no município de Estância-SE.

A triangulação adotada nesta pesquisa fundamenta-se nas recomendações metodológicas de Yin (2015), que reforça que a validação dos achados em estudos de caso depende do uso de múltiplas fontes de evidência. Segundo o autor, a convergência entre entrevistas, documentos oficiais e registros institucionais fortalece a validade do construto e permite interpretações mais robustas sobre o fenômeno investigado.

Nesse sentido, a pesquisa triangulou evidências provenientes das entrevistas semiestruturadas com servidores e gestores, dos documentos normativos municipais (Decreto nº 8.869/2024 que institui o Código de Conduta Ética e da Lei Municipal nº 2.426/2025 de Reorganização administrativa) e dos registros institucionais do Portal da Transparência e das manifestações da Ouvidoria.

A triangulação empregada possibilitou comparar discursos, práticas institucionais e conteúdos normativos, conferindo maior consistência às inferências produzidas e fortalecendo a análise das condições institucionais, técnicas e políticas relacionadas à implementação de um Plano de Integridade em Estância-SE.

A seguir, descreve-se detalhadamente como cada fase foi operacionalizada no contexto desta pesquisa.

a) Pré-análise: organização inicial, constituição do corpus e leitura flutuante

A pré-análise constituiu o primeiro movimento metodológico, correspondente ao que Bardin (2016) define como uma fase de organização, escolha dos documentos e leitura flutuante e essa etapa envolveu a definição clara e criteriosa do corpus a ser analisado, composto por:

(i) transcrições integrais das entrevistas realizadas com gestores e servidores do município de Estância-SE;

(ii) Decreto nº 8.869/2024, que institui o Código de Conduta Ética;

(iii) Lei Municipal nº 2.426/2025, que reorganiza a estrutura administrativa;

(iv) registros do Portal da Transparência;

(v) manifestações da Ouvidoria municipal.

Realizou-se a leitura flutuante de forma rápida e extensa, visando a aproximação inicial do material e a captura de suas ideias centrais; essa leitura preliminar permitiu identificar recorrências, tensões discursivas e silêncios relevantes, tais como a ausência de instância responsável pela integridade, a fragilidade do arcabouço normativo vigente e a inexistência de práticas sistematizadas de gestão de riscos no município. Esses achados iniciais orientaram a formulação das hipóteses preliminares e a delimitação das categorias analíticas que seriam utilizadas na etapa seguinte.

b) Exploração do material: codificação, unidades de registro e categorização

A exploração do material correspondeu ao momento operacional da análise de conteúdo, no qual, conforme Bardin (2016), procedem-se às operações de codificação, decomposição ou enumeração do conteúdo. Nessa fase, foram identificadas e selecionadas unidades de registro compreendidas pelas palavras, frases e trechos significativos presentes nas entrevistas nos e documentos e as unidades de contexto, compreendidas como trechos mais amplos que oferecem o ambiente interpretativo necessário para garantir a inteligibilidade da unidade de registro.

Como orientado pela autora, a unidade de contexto tem a função de assegurar que o fragmento selecionado seja interpretado de forma coerente com o discurso do qual faz parte, preservando seu sentido global. No âmbito desta pesquisa, as unidades de contexto corresponderam, por exemplo, aos parágrafos integrais das entrevistas, às seções completas do Decreto nº 8.869/2024 e da Lei Municipal nº 2.426/2025, e aos blocos temáticos presentes

no Portal da Transparência e na Ouvidoria Municipal e essa estruturação permitiu que cada trecho analisado fosse compreendido na sua lógica institucional, discursiva e ampla, evitando interpretações isoladas ou descontextualizadas.

Nesse sentido, as unidades foram agrupadas em categorias temáticas previamente estabelecidas com base nos eixos estruturantes do Manual de Integridade da Controladoria-Geral da União e a categorização consistiu em classificar elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo analogias, procedimento que permitiu organizar o corpus de modo sistemático e coerente.

c) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação

A última etapa consistiu no tratamento, interpretação e síntese dos dados categorizados. Bardin (2016) caracteriza essa fase como o momento em que o analista deve propor inferências e interpretações em torno dos objetivos previstos, articulando os resultados obtidos com o contexto de produção. Nesse movimento, foram integradas as evidências provenientes das entrevistas, dos documentos legais e das informações institucionais, produzindo inferências consistentes sobre as condições institucionais do município de Estância-SE no tocante à implementação de um Programa de Integridade.

Essa articulação permitiu identificar fragilidades como: a inexistência de uma instância coordenadora de integridade, fragilidade normativa para sustentar ações preventivas, ausência de gestão de riscos, baixa articulação entre setores e fragilidades nos fluxos de responsabilização. A interpretação crítica, fundamentada no referencial teórico e normativo, possibilitou compreender o fenômeno em sua totalidade e construir recomendações aderentes ao contexto pesquisado.

A análise dialogou com Yin (2015), especialmente no uso da triangulação de fontes para reforçar a validade do estudo de caso, conforme demonstrado na Figura 5. Segundo o autor, a triangulação reforça a robustez das conclusões ao permitir a convergência de múltiplas evidências. Assim, as interpretações integraram evidências empíricas, documentos legais, literatura nacional e internacional e as recomendações de órgãos de controle. A etapa culminou na construção das análises que compõem este capítulo, oferecendo uma compreensão aprofundada das condições institucionais do município para implementar um Plano de Integridade.

Figura 5 – Operacionalização da pesquisa.



Fonte: Adaptado de Bardin (2016).

4.1 ARCABOUÇO NORMATIVO E INSTITUCIONAL VIGENTE NO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA-SE RELACIONADO À INTEGRIDADE PÚBLICA

O arcabouço normativo e institucional do município de Estância-SE revela um conjunto inicial e resumido de instrumentos voltados à integridade pública, demonstrando-se insuficientes para configurar um sistema completo, transversal e preventivo. Entre os normativos identificados, destacam-se apenas o Decreto nº 8.869/2024 que institui o Código de Conduta Ética municipal e a recente Lei Municipal nº 2.426/2025, que reorganiza a estrutura administrativa.

Embora representem avanços na formalização de princípios como moralidade e transparência, tais dispositivos não são suficientes para estruturar um Programa de Integridade nos termos recomendados pela Controladoria-Geral da União. Segundo a CGU (2018), um programa efetivo deve conter, de forma explícita, instâncias responsáveis, definição clara de funções, análise e gestão de riscos, ações formativas permanentes e mecanismos sistemáticos de monitoramento. A CGU (2021) complementa que a existência meramente normativa não é suficiente, sendo indispensável que a alta administração estabeleça fluxos, responsabilidades e processos continuados para prevenir irregularidades e promover cultura ética.

No caso em estudo, as evidências do campo pesquisado reforçam essa lacuna, ao entrevistar atores importantes cenário municipal, observam-se afirmações expressas que “o município não possui um código de ética atualizado e operacionalizado” ou declarações que registram a “inexistência de um mapeamento de riscos e de procedimentos de priorização”, ou

ainda que “as ações de controle se concentram em auditorias e relatórios” e que “cada secretaria atua de forma autônoma, sem integração estruturada das ações de integridade”.

Esses depoimentos demonstram que, embora exista base legal, não há uma estrutura administrativa capaz de sustentar um Programa de Integridade nos padrões apresentados pela CGU (2018). A análise documental dos registros disponíveis em fontes oficiais (Portal da Transparência, sites institucionais, arquivos internos) bem como das entrevistas, revela que o município opera predominantemente sob um modelo legalista, no qual há a presença de normas sem a correspondente institucionalização de processos permanentes de integridade.

Nesse sentido, essa dissociação entre normatividade e prática administrativa dialoga com a análise de Teixeira e Gomes (2019), segundo a qual a governança pública requer mais do que dispositivos formais, demandando capacidade institucional para transformar normas em prática e aproxima-se do que Grindle (2007) descreve como lacunas existentes entre o mandato geral de aprimorar a governança e os dilemas enfrentados ao conceber intervenções específicas, evidenciando a distância recorrente entre o conceito e a prática.

Cândido e Dreher (2013) afirma que a criação formal de mecanismos de controle não garante sua efetiva incorporação às rotinas organizacionais e destaca que o distanciamento entre o discurso e a prática constitui um indicador de fragilidade institucional e tal aspecto é demonstrado no caso estudado, onde a legislação aponta diretrizes éticas, mas a estrutura administrativa ainda não internaliza esses valores como rotina.

Esse diagnóstico está em consonância com os achados da literatura especializada no pensar de Barreto e Vieira (2021), que, ao analisarem experiências, impedem a efetivação da integridade como política pública.

Da mesma forma, Albuquerque, Correia-Neto e Silva (2024) apontam que programas de integridade fracassam quando se limitam ao plano normativo, sem articulação com estruturas de governança e sem apoio contínuo da alta administração. Esses autores reforçam a necessidade de transformar normas em sistemas organizacionais capazes de prevenir riscos, fortalecer controles e induzir comportamentos éticos.

O documento internacional da OCDE (2020; 2022) também sustenta essa interpretação ao enfatizar que a integridade pública depende de um arranjo no qual, valores, capacidades institucionais e mecanismos de coordenação se articulam em um sistema coerente. Segundo esse marco conceitual, instrumentos isolados como portais de transparência, ouvidorias ou códigos de conduta não configuram um sistema de integridade se não forem acompanhados de instâncias formais, recursos humanos especializados e processos estruturados de prevenção.

Nesse contexto, torna-se evidente que o arcabouço normativo de Estância-SE ainda não contempla os elementos essenciais descritos no Eixo 1 do Manual da CGU (2018), que estabelece como ponto de partida a necessidade de comprometimento e apoio da alta administração e de acordo com a CGU, a liderança superior deve demonstrar, de forma clara e pública características de suporte exigidas pelo manual que subsidiem a prioridade estratégica dada ao tema, o apoio explícito às instâncias responsáveis, a necessária alocação de recursos, a definição de responsabilidades e a implementação coerente entre normatividade, discurso e prática.

Ao cotejar essas diretrizes com a realidade municipal, observa-se que, apesar da existência de normas, não há manifestação institucionalizada da alta administração direcionada à integridade e tampouco há uma unidade responsável pela coordenação do tema. Essa ausência compromete diretamente a capacidade do município de Estância-SE de avançar para níveis mais elevados de maturidade em integridade, uma vez que o comprometimento político e a liderança ética constituem a base estruturante sobre a qual se assentam os demais eixos, incluindo gestão de riscos, governança, comunicação e monitoramento.

Além disso, a falta de integração entre os órgãos que exercem funções correlatas, a exemplo da Controladoria Interna, Procuradoria e Ouvidoria, evidencia que o município se encontra em um estágio classificado pela literatura e pela CGU (2018) como prontidão inicial. Nesse estágio, há reconhecimento formal da importância da integridade, mas ausência de estrutura coordenada, políticas preventivas e rotinas padronizadas. Assim, o arcabouço vigente funciona como ponto de partida, mas não como sistema de integridade consolidado.

Deste modo, denota-se que o diagnóstico obtido demonstra que a unidade de análise possui legislação inicial relevante, mas ainda carece de uma instância formal de integridade, fluxos de prevenção, políticas específicas de gestão de riscos, processos sistemáticos de capacitação ética, mecanismos de monitoramento contínuo e a essencial manifestação da alta administração, conforme preceitua a CGU (2018).

Desta maneira, fica evidenciada a necessidade de avançar do formalismo normativo para a governança ética estruturada, condição indispensável para a implementação do Plano de Integridade Municipal e para o alinhamento do município aos referenciais nacionais e internacionais de integridade pública.

À luz do Manual da CGU (2018), observa-se que Estância-SE não contempla os elementos essenciais do Eixo 1, especialmente o comprometimento da alta administração e a inexistência de instância responsável pela integridade com a definição de responsabilidades e a disponibilidade de recursos. O município encontra-se em estágio de avanço, possui normas

básicas mas nota-se a ausência de políticas preventivas, rotinas estruturadas, integração institucional e liderança ética ativa.

Assim, o arcabouço vigente configura um ponto de partida, mas não um sistema de integridade consolidado. O município precisa avançar do formalismo normativo para um arranjo institucional que traduza valores éticos em práticas efetivas, condição indispensável para a implementação do Plano de Integridade Municipal e para o alinhamento às boas práticas nacionais e internacionais.

Deste modo, denota-se que o diagnóstico obtido demonstra que a unidade de análise possui legislação inicial relevante, mas ainda carece de uma instância formal de integridade, fluxos de prevenção, políticas específicas de gestão de riscos, processos sistemáticos de capacitação ética, mecanismos de monitoramento contínuo e a essencial manifestação da alta administração, conforme preceitua a CGU (2018), restando evidenciada a necessidade de avançar do formalismo normativo para a governança ética e estruturada, condições indispensáveis para a implementação do Plano de Integridade Municipal e para o alinhamento do município aos referenciais nacionais e internacionais de integridade pública.

4.2 PRINCIPAIS RISCOS DE INTEGRIDADE NAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS DE ESTÂNCIA-SE

A análise aplicada aos documentos institucionais juntamente às entrevistas com os gestores permitiu identificar um conjunto de riscos de integridade que atravessam atividades estratégicas da administração municipal, unidade de análise desta pesquisa. Esses riscos decorrem não apenas de vulnerabilidades operacionais pontuais, mas, sobretudo, da ausência de processos formais e sistemáticos de prevenção, o que amplia a exposição institucional a falhas, irregularidades e fragilidades de governança. Araújo e Callado (2022), ao analisarem uma instituição pública federal, demonstram que a falta de metodologias estruturadas de gestão de riscos tende a gerar práticas predominantemente reativas, concentradas na correção de problemas já materializados, em vez de atuar sobre suas causas.

Nessa linha, a OCDE tem se apresentado como um importante parceiro do Brasil no cenário de transição para o paradigma da governança pública (Ocde, 2022), atuando em conjunto com a CGU para impulsionar a adoção das melhores práticas de políticas de integridade.

Entre os riscos mais expressivos, destacou-se a inexistência de uma política estruturada de gestão de riscos e extraído das entrevistas a afirmação que “o município não faz um mapeamento de riscos; deste modo, não há critérios claros de priorização de áreas

sensíveis, o que indica a ausência de um processo formal de identificação, avaliação e tratamento de riscos de integridade.

Na mesma direção, Silva et al. (2021) apontam que organizações públicas que não adotam práticas de análise de riscos tornam-se mais vulneráveis a omissões, inconsistências e decisões mal fundamentadas, comprometendo a boa administração e a confiança social.

Outro risco relevante diz respeito à fragmentação das responsabilidades administrativas; dentre as respostas da pesquisa de campo, destaca-se a afirmação de que "cada secretaria atua de forma autônoma, sem integração estruturada", evidenciando a ausência de mecanismos de coordenação transversal. Teixeira e Gomes (2019) destacam que a falta de governança articulada entre órgãos e unidades aumenta o risco de decisões incoerentes, sobreposição de funções e lacunas de controle, dificultando a implementação de políticas integradas de integridade.

Nesse sentido, Barreto e Vieira (2021) ao discutirem programas de integridade pública no Brasil, reforçam que iniciativas isoladas, não conectadas por uma instância coordenadora, tendem a perder efetividade e não se consolidam como política de Estado.

A fragilidade dos controles internos também emergiu como risco significativo nas declarações da pesquisa, destacando-se com forte ênfase corretiva e pouca atenção a medidas preventivas. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) enfatiza que controles internos eficazes devem equilibrar prevenção, detecção e correção, de forma integrada. Estudos como o de Lucas et al. (2022), ao analisarem a aplicação do modelo COSO em instituições públicas, indicam que, quando o controle se limita à atuação *ex post*, a exposição a erros, fraudes e irregularidades aumenta, justamente pela ausência de barreiras preventivas instaladas nos processos cotidianos.

Um risco transversal identificado foi a ausência de padronização de processos administrativos, reconhecendo-se a inexistência de fluxos formais ou instruções padronizadas em diversas rotinas, o que amplia a margem para decisões discricionárias, tratamento desigual de casos semelhantes e fragilidades documentais. A OCDE (2020) ressalta que organizações sem processos padronizados tendem a depender de práticas informais e de conhecimentos tácitos, o que dificulta a rastreabilidade, reduz a transparência e aumenta o risco de condutas inconsistentes com os princípios da integridade pública.

Além disso, verificou-se a baixa institucionalização da cultura de integridade por parte dos atores, que relataram a existência de ações de comunicação interna contínua, campanhas educativas ou programas permanentes de capacitação sobre ética, integridade e prevenção de conflitos de interesse. A Controladoria-Geral da União (CGU, 2018) destaca que a ausência

de ações formativas sistemáticas constitui um dos principais fatores que impedem a consolidação de ambientes organizacionais íntegros, pois limita a compreensão dos servidores acerca das condutas esperadas e das consequências de práticas inadequadas. Sem educação ética e sem comunicação interna estruturada, a integridade permanece como um valor abstrato e individualizado, e não como um compromisso institucional compartilhado.

A partir da sistematização das evidências empíricas, os riscos de integridade identificados na unidade de análise podem ser traduzidos mediante a identificação das seguintes características: a) ausência de gestão de riscos, evidenciada pela inexistência de mapeamento sistemático, matriz de riscos e critérios de priorização; b) fragmentação institucional, com atuação isolada das secretarias e baixa coordenação transversal; c) controles predominantemente corretivos, concentrados em auditorias e relatórios, com pouca ênfase na prevenção; d) baixa maturidade da cultura de integridade, em razão da ausência de capacitação contínua, comunicação interna específica e programas educativos.

A identificação dessa estrutura revela que o município se encontra em estágio de vulnerabilidade em relação à integridade pública, demandando a implementação de mecanismos preventivos, a padronização de rotinas e o fortalecimento da coordenação intersetorial, de modo a reduzir a exposição a riscos e fortalecer a confiança nas instituições locais.

Os riscos identificados no município de Estância-SE mantêm relação direta com o Eixo 3 do Manual para Implementação de Programas de Integridade da CGU (2018), que trata da análise e gestão de riscos. De acordo com esse manual, órgãos públicos que pretendem estruturar programas de integridade devem, obrigatoriamente, mapear processos críticos, identificar e classificar riscos, definir controles proporcionais, monitorar vulnerabilidades e implementar ações preventivas com base em evidências. A CGU (2018) enfatiza que a gestão de riscos é elemento central da integridade, pois permite que a administração pública atue de forma proativa, antecipando problemas e reduzindo a probabilidade de irregularidades.

Ao investigar essas diretrizes e correlacionar com a realidade de Estância-SE, observa-se que o município se encontra em um patamar de maturidade inicial, reconhecendo a existência de fragilidades como a falta de padronização e a fragmentação institucional. Todavia, não dispõe de metodologias formais, instância responsável ou instrumentos específicos de análise contínua de riscos. Essa lacuna torna-se ainda mais evidente quando se considera que, conforme a OCDE (2022), a efetiva incorporação de marcos de gestão de risco à prática cotidiana muitas vezes demora a ocorrer, revelando um distanciamento entre estruturas normativas e sua aplicação concreta.

A ausência de mapeamento de riscos, de critérios de priorização e de integração entre as secretarias indica que o município ainda não atende aos requisitos estruturantes do Eixo 3, especialmente no que se refere à institucionalização da prevenção mediante análise de risco; como identifica a (OECD, 2018), os mecanismos de avaliação de risco necessitam ser incorporados em um processo cíclico, em que não apenas os riscos, mas também questões metodológicas sejam revisadas e atualizadas mediante a incorporação de novas evidências empíricas.

Dessa forma, a análise dos riscos de integridade realizada nesta pesquisa confirma a aderência parcial do município às diretrizes da CGU (2018) e evidencia a necessidade de implementação de uma política estruturada de gestão de riscos como eixo do futuro Plano de Integridade Municipal. Somente com a adoção de práticas sistemáticas de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos será possível reduzir vulnerabilidades, fortalecer o controle interno e alinhar a unidade de análise aos padrões nacionais e internacionais de integridade pública.

4.2.1 – Análise de Riscos de Integridade segundo a Metodologia da CGU

A Análise de Riscos de Integridade segundo a Metodologia da CGU evidencia que as áreas de licitações e contratos, compras públicas, gestão de pessoas, convênios e transparência apresentam riscos classificados entre alto e crítico, demonstrando a existência de fragilidades que podem comprometer a regularidade dos processos, a eficiência administrativa e a confiança pública na gestão municipal. Os achados dialogam com a literatura especializada, conforme evidenciado no Quadro 10 que reconhece tais áreas como pontos estruturais de vulnerabilidade na administração pública, sobretudo quando há ausência de controles internos preventivos, baixa capacidade técnica e insuficiência de padronização procedimental.

O Quadro 10 a seguir resume o diagnóstico da unidade de análise:

Critério / CGU	**Descrição/CGU**	**Diagnóstico da Unidade de Análise (Município de Estância-SE)**
Evento de risco	Situação que pode comprometer a integridade e prejudicar o alcance dos objetivos	Direcionamento de licitações por meio de editais frágeis e de elaboração comprometida; Fragmentação de despesas;

		Nomeações políticas; Falhas no e-SIC; Fragilidade na prestação de contas de convênios.
Causas	Fatores estruturais, operacionais ou humanos que favorecem a ocorrência do risco	Segregação de função comprometida; Fragilidade da comissão de licitação; Falta de planejamento das compras; Carência de equipe técnica; Influência política
Consequências	Efeitos negativos caso o risco se materialize	Superfaturamento; Dano ao erário; Anulação de procedimento licitatório; Responsabilização; Perda de recursos; Descrédito institucional.
Probabilidade (P)	Avaliação da chance de ocorrência: 1 = baixa; 2 = média; 3 = alta	3 - Alta para licitações 2 - Média para transparência, convênios, compras e gestão de pessoas; 2 - Média para ouvidoria.
Impacto (I)	Intensidade das consequências: 1 = baixo; 2 = médio; 3 = alto	3 - Impacto alto em licitações, compras, convênios e folha; 2- Impacto médio em gestão de pessoas e transparência;
Nível de Risco (NR = P × I)	Classificação do risco: moderado (1-3), alto (4-6), crítico (7-9)	Licitações (9 – crítico); Compras (6 – alto); Gestão de pessoas (6 – alto); Convênios (6 – alto); Transparência (6 – alto); Folha (6 – alto); Ouvidoria (4 – moderado)
Controles	Mecanismos já implementados	Portal da transparência;

existentes	para reduzir probabilidade ou impacto	Setor de licitação; Setor de Convênios Análise técnica da licitação com emissão de Parecer Técnico emitido pela Controladoria Geral; Análise jurídica da licitaçao com emissão de Parecer Jurídico emitido pela Procuradoria Geral; Ouvidoria municipal
Medidas de tratamento	Ações preventivas, corretivas ou mitigadoras recomendadas	Capacitação; Revisão de termos de referência e editais de licitação; Padronização do e-SIC; Elaboração do calendário de compras com base no Plano de Contratação Anual - do PCA; Aplicação do Código de conduta como instrumento de governança; Auditoria periódica de pessoal; Elaboração do manual de convênios.

Observa-se, ainda, que a área de Ouvidoria, embora classificada como de risco moderado, carece de aprimoramento de fluxos, integração com outros setores e mecanismos seguros para recebimento e tratamento de manifestações, conforme apontado nas entrevistas. Dessa forma, a matriz de riscos não apenas revela o panorama atual de vulnerabilidades institucionais, mas também fornece subsídios fundamentais para o direcionamento das medidas de integridade propostas no capítulo seguinte, alinhando o município às recomendações metodológicas da CGU e às práticas contemporâneas de governança pública orientada à integridade. O Quadro 11 aponta o resumo do nivel de risco:

Área	Probabilidade (P)	Impacto (I)	Nível de Risco (NR)	Classificação

Licitações e Contratos	3	3	9	Crítico
Compras Públicas	2	3	6	Alto
Gestão de Pessoas	3	2	6	Alto
Folha de Pagamento	2	3	6	Alto
Convênios	2	3	6	Alto
Transparência / LAI	3	2	6	Alto
Ouvidoria	2	2	4	Moderado

A matriz de riscos evidencia, de forma estruturada, os pontos críticos da gestão municipal que demandam intervenção prioritária, especialmente em áreas como Licitações e Contratos, Compras Públicas e Gestão de Pessoas. Conforme orienta o Manual de Gestão de Riscos da CGU (2018), a avaliação do risco deve considerar simultaneamente a probabilidade e o impacto do evento sobre os objetivos institucionais, uma vez que risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que tenha impacto no atingimento dos objetivos da organização.

Na realidade da unidade de análise, os riscos classificados como **Crítico** (NR=9) e **Alto** (NR=6) (CGU,2018) revelam fragilidades estruturais que podem comprometer o alcance das metas administrativas, a regularidade procedimental e a integridade das ações de governo. Ao combinar os fatores de probabilidade e impacto, o município obtém um diagnóstico objetivo que permite diferenciar riscos toleráveis daqueles que excedem o apetite institucional e exigem resposta imediata.

Além disso, a matriz atende à etapa de **Avaliação dos Riscos** na medida em que utiliza parâmetros definidos pela própria metodologia da CGU (2018). Segundo o documento, o nível do risco é calculado pela fórmula **RI = NP × NI**, sendo imprescindível compreender que o risco inerente representa o cenário sem considerar controles existentes, permitindo visualizar a exposição real da administração **o** nível de risco inerente é o resultado da avaliação do risco sem considerar quaisquer controles existente.

Aplicada ao contexto municipal, essa metodologia da CGU (2018) demonstra que Estância-SE possui processos-chave com alto potencial de gerar prejuízos institucionais, financeiros ou reputacionais, caso não sejam tratados. Assim, a matriz não é apenas um instrumento diagnóstico, mas uma ferramenta estratégica que subsidia a priorização de ações corretivas e preventivas, orientando a gestão para decisões baseadas em evidências, conforme preconiza a CGU.

4.3 CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS, TÉCNICAS E POLÍTICAS QUE AFETAM A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PLANO DE INTEGRIDADE

Do ponto de vista institucional, verificou-se a inexistência de uma instância formal responsável pela integridade, situação mencionada de forma recorrente pelos entrevistados. Órgãos da unidade de análise destacaram que "não existe uma unidade que coordene de forma integrada as ações de integridade". Essa fragmentação compromete a materialização de ações preventivas e diverge diretamente das recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU, 2018), que estabelece que a criação de uma instância coordenadora é condição estruturante para a implementação de programas de integridade.

A literatura reforça esse diagnóstico e, segundo Filgueiras (2018), argumenta que sistemas de governança eficazes dependem de estruturas organizacionais aptas a garantir articulação transversal, enquanto a OCDE (2020) ressalta que a integridade pública deve ser sustentada por arranjos institucionais que integrem valores, normas e práticas em um sistema coerente.

Ademais, a falta de uma instância responsável pela integridade impede o município de estabelecer linhas de defesa, conceitos presentes tanto na OCDE (2020) quanto no COSO, comprometendo a prevenção de riscos e dificultando a responsabilização. Sem essa instância, as ações ficam dispersas, sujeitas à voluntariedade individual, sem continuidade ao longo do tempo e com baixa capacidade de aprendizagem e efetiva prática institucional. Albuquerque, Correia-Neto e Silva (2024) reforçam que, quando não há coordenação institucional clara, as políticas de integridade tendem a ser episódicas, fragmentadas e pouco efetivas.

No plano técnico foram identificadas limitações relevantes, especialmente relacionadas à insuficiência de capacitação especializada e à sobrecarga das equipes. A escassa formação voltada para gestão de riscos, compliance e controles preventivos e a incidência de uma equipe reduzida e sobrecarregada dificultam a incorporação de novas demandas. Esses achados convergem com Albuquerque, Correia-Neto e Silva (2024), para quem a carência de profissionais qualificados é um dos principais entraves para a adoção de políticas de integridade no setor público. Menezes, Mendonça e Carvalho (2023) acrescentam que a baixa capacidade técnica municipal compromete não apenas o diagnóstico de riscos, mas também a implementação de rotinas preventivas necessárias ao fortalecimento da governança ética.

A análise da unidade permitiu identificar um conjunto de restrições internas na limitação de recursos humanos, sobrecarga das equipes e ausência de capacitação técnica.

Essa condição, associada à fragmentação estrutural, cria um ambiente em que a administração pública permanece dependente de iniciativas individuais e não de estruturas permanentes, exatamente o oposto do que preconiza a CGU (2018). Nesse sentido, Menezes, Mendonça e Carvalho (2023) destacam que municípios com baixa capacidade técnica e arranjos institucionais frágeis enfrentam maiores dificuldades para implementar ações preventivas e consolidar políticas estruturadas de integridade.

Do ponto de vista político, observou-se frágil priorização da integridade por parte da alta administração. Nenhum entrevistado mencionou diretrizes políticas explícitas sobre o tema ou manifestações formais de compromisso institucional. A CGU (2018; 2021) é categórica ao afirmar que o comprometimento e o apoio da alta administração constituem o eixo central de um Programa de Integridade, pois legitimam ações, garantem alocação de recursos e estabelecem parâmetros institucionais para a prevenção de irregularidades.

A investigação identificou ainda fragilidades de ordem cultural e as falas dos entrevistados revelaram que a integridade é percebida mais como atributo individual, revelando que “cada servidor sabe o que é correto” e idealizando a integridade como um compromisso a ser institucionalizado. Barreto e Vieira (2021) também identificaram essa tendência em estudos sobre integridade em municípios, apontando que a falta de cultura preventiva dificulta a institucionalização de políticas estruturadas.

Outro aspecto relevante refere-se à ausência de instrumentos formais de coordenação e padronização. A ausência de processos padronizados para orientar as atividades aumenta a probabilidade de decisões discricionárias, ineficientes e inconsistentes. A OCDE (2022) reforça que a padronização de processos e fluxos é um componente essencial para reduzir riscos de integridade e promover coerência administrativa.

Integrando os achados, observa-se que as condições institucionais, técnicas e políticas da unidade de estudo operam em estágio inicial de maturidade institucional, marcado por fragilidades estruturais que comprometem sua aderência aos Eixos 1 e 2 do Manual da CGU (2018). A ausência de liderança política, a baixa capacidade técnica e o desenho institucional fragmentado constituem barreiras críticas que precisam ser superadas para evitar que o futuro Plano de Integridade se torne apenas um documento formal, sem influência real sobre a administração pública municipal.

A situação da unidade analisada quando correlacionada ao Eixo 1 (Comprometimento e Apoio da Alta Administração) do Manual (CGU,2018) evidencia a ausência de priorização política, diretrizes formais e manifestações públicas da alta gestão, fatores que denotam

aderência parcial a esse eixo já que sem liderança ativa, os esforços de integridade tendem a permanecer fragmentados e de baixa efetividade.

Em seguida, observa-se claramente que as diretrizes do Eixo 2 (Instância Responsável pela Integridade) inexiste na de unidade de análise e a carência de equipe com essa atribuição reforça a fragilidade estrutural do município em linha com a orientação da CGU (2018), que considera essa instância como pilar fundamental para coordenação, monitoramento e articulação interna.

Dessa forma, as condições identificadas mostram que Estância-SE necessita fortalecer sua governança institucional, ampliar sua capacidade técnica, consolidar a atuação coordenada e mobilizar o compromisso político da alta administração para avançar na implementação do Plano de Integridade; com a implementação dessas medidas será possível superar o formalismo normativo e construir um sistema preventivo e estruturado, coerente com as diretrizes nacionais e internacionais de integridade pública.

4.4. DIRETRIZES DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO PARA GESTÃO DA INTEGRIDADE, DA TRANSPARÊNCIA E DO ACESSO À INFORMAÇÃO

A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Manual de Integridade Pública (2018), estabelece um referencial normativo e metodológico para a estruturação de Programas de Integridade no setor público. Os eixos fundamentais incluem: 1) apoio da alta direção, (2) instância responsável, (3) análise e gestão de riscos e (4) monitoramento contínuo. A análise do município de Estância-SE demonstra um descompasso entre o modelo normativo recomendado pela CGU e a realidade administrativa local, ainda que existam avanços reconhecidos no contexto estadual.

A metodologia da CGU enfatiza que o comprometimento da alta administração deve se materializar em decisões concretas, planos de ação, alocação de recursos e criação de instância responsável pela coordenação do Programa de Integridade. Embora Estância-SE tenha avançado com dispositivos como o Decreto nº 8.869/2024 e a Lei Municipal nº 2.426/2025, não foi identificada a existência de um órgão ou unidade formalmente responsável pela integridade. Os entrevistados relataram de forma unânime que não há setor, comitê ou equipe com mandato institucional específico para essa finalidade. A ausência dessa instância compromete a governança da integridade, favorece a fragmentação das ações e aumenta a vulnerabilidade administrativa.

Segundo o modelo da CGU, a transparência deve atuar como instrumento estratégico para a prevenção de irregularidades e para o fortalecimento do controle social. O município de Estância-SE possui Portal da Transparência e Ouvidoria, elementos frequentemente destacados pelos entrevistados como diferenciais no contexto do Estado de Sergipe. De fato, os participantes das entrevistas afirmaram que Estância é percebida como referência estadual em transparência, sobretudo quando comparada a municípios que apresentam baixa capacidade tecnológica ou pouca maturidade institucional.

Entretanto, quando a transparência é avaliada sob os critérios técnicos da CGU (2018), surgem limitações importantes. O Portal apresenta falta de padronização nos formatos de publicação, ausência de dados estratégicos relacionados a riscos e monitoramento, bem como algumas dificuldades de navegabilidade. A Ouvidoria, por sua vez, não possui fluxos formalizados, matriz de responsabilidades ou rotinas documentadas para o tratamento sistemático das demandas.

A avaliação documental confirma essa desconexão, já que nem o Decreto nº 8.869/2024 nem a Lei Municipal nº 2.426/2025 contêm dispositivos específicos que regulamentem procedimentos de transparência ativa ou fluxo de atendimento à Lei de Acesso à Informação. Essa ausência reforça a percepção dos entrevistados sobre a inexistência de padrões de comunicação institucional e demonstra que, embora o município tenha canais disponíveis (Portal da Transparência e e-SIC) tais instrumentos não operam segundo parâmetros metodológicos recomendados pela CGU (2020; 2023).

Essas limitações não anulam o reconhecimento regional do município, mas indicam que a transparência ainda não está estruturada conforme o padrão federal, que exige padronização, rastreabilidade, publicidade ampliada e integração com mecanismos de gestão de riscos. Tais falhas prejudicam o uso da transparência como ferramenta de integridade, reduzem a confiabilidade das informações e dificultam a atuação de órgãos de controle e da própria sociedade.

O acesso à informação é tratado pela CGU como elemento central para a construção de um ambiente íntegro, exigindo procedimentos internos definidos, classificação documental, responsabilidades claras e controles de qualidade. No caso de Estância-SE, não foram identificadas normas infralegais que regulamentem detalhadamente o fluxo de atendimento à Lei de Acesso à Informação. Tal cenário reduz a previsibilidade administrativa, compromete a accountability e diminui a capacidade institucional de aprender a partir dos

registros produzidos, uma vez que não há sistematização de demandas nem análise de recorrência. A ausência de metodologia estruturada distancia o município das diretrizes federais e limita o potencial do acesso à informação como ferramenta de governança.

Na unidade de análise, as entrevistas revelaram que o e-SIC é reconhecido como um dos principais instrumentos institucionais de transparência passiva, e afirmações indicaram que “a Ouvidoria e-SIC são canais bastante utilizados e confiáveis, destacando sua relevância para denúncias e solicitações de informações”; também identificou-se que “existe a Ouvidoria municipal e o e-SIC, mas muitos servidores e cidadãos ainda demonstram receio em utilizar esses canais”.

A CGU (2023) ressalta que a transparência passiva somente é efetiva quando acompanhada de procedimentos claros, padronizados e amplamente divulgado, condição que não se verifica plenamente no município. Os achados demonstram que o e-SIC está institucionalizado, mas sua efetividade ainda é limitada pela baixa utilização e por dificuldades de comunicação institucional.

Nesse sentido, a CGU sustenta que a integridade deve ser integrada a um processo contínuo de gestão de riscos, com identificação, análise, monitoramento e tratamento de vulnerabilidades. No entanto, verificou-se que Estância-SE não possui matriz de riscos, critérios de avaliação ou rotinas institucionais de monitoramento e as decisões administrativas são tomadas sem base em análise estruturada de vulnerabilidades, o que aumenta a exposição do município a eventos de integridade.

A ausência dessa abordagem afasta o município do eixo de gestão de riscos da CGU, perpetuando um modelo reativo. As consequências incluem maior probabilidade de irregularidades, dificuldade de demonstrar boa-fé administrativa e fragilidade perante órgãos de controle externo.

A análise demonstra que, embora Estância-SE apresente avanços reconhecidos no contexto estadual, especialmente na transparência, sua aderência ao modelo sistêmico e metodológico da CGU ainda é limitada. A inexistência de instância coordenadora, a ausência de gestão de riscos, as fragilidades na transparência e a falta de fluxos estruturados de acesso à informação comprometem a implementação de um Programa de Integridade eficaz, integrado e preventivo.

O município opera em estágio inicial de institucionalização da integridade, com avanços normativos, mas sem práticas contínuas, processos estruturados ou mecanismos de monitoramento. As lacunas identificadas ampliam a exposição a riscos administrativos e

operacionais, reforçando a necessidade de adoção integral das diretrizes da CGU para que o Plano de Integridade seja sustentável e efetivo.

4.5 PROPOSTA DE DIRETRIZES E RECOMENDAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE INTEGRIDADE ADAPTADO AO CONTEXTO INSTITUCIONAL, TÉCNICO E POLÍTICO DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA-SE

As recomendações estruturantes da Controladoria-Geral da União (2018; 2020; 2023), os referenciais internacionais da OCDE (2017; 2020) e do modelo COSO (2013) delineiam que a construção de um Plano de Integridade eficaz exige a articulação entre marcos normativos, modelos consolidados de controle interno e governança. O cenário institucional caracterizado pelo diagnóstico empírico, revelou fragilidades significativas, como inexistência de uma instância coordenadora, baixa maturidade em gestão de riscos, ausência de padronização procedimental, transparência pouco responsiva e controles internos fragmentados e tais condições contrastam com as recomendações estruturantes para implementação de um Plano de Integridade.

As diretrizes necessárias resultam da articulação entre evidências empíricas, categorias formadas e referenciais normativos como CGU (2018; 2020; 2023), OCDE (2017; 2020) e COSO (2013) e nesse sentido, apresenta-se um conjunto integrado recomendações, com potencial de aplicação imediata e coerente com o cenário institucional, técnico e político do município.

A institucionalização de uma instância coordenadora de integridade apresenta-se como medida estruturante para o Município de Estância-SE, uma vez que possibilita a articulação transversal e contínua das ações voltadas ao fortalecimento da governança pública indicada no Eixo 1- Governança e Estrutura Institucional de Integridade. Tal instância, configurada como Comitê ou Unidade de Integridade vinculada ao Gabinete do Prefeito ou à Controladoria Interna, deve operar com competência normativa, autonomia técnica e capacidade de supervisionar a implementação de práticas preventivas, inclusive conduzindo a gestão de riscos entre as secretarias.

Essa orientação está em consonância com as diretrizes da CGU (2018), que indicam a necessidade de liderança institucional clara e com o modelo COSO (2013), cuja ênfase no ambiente de controle reforça a centralidade dessa medida. O Decreto nº 8.869/2024 constitui marco inicial da unidade de análise, mas demanda complementação normativa para detalhar atribuições, fluxos decisórios e responsabilidades.

Nesse movimento de estruturação, também assume papel fundamental a formulação de uma Política Municipal de Integridade, compreendida como instrumento orientador de valores, princípios, objetivos estratégicos e responsabilidades no âmbito da administração pública e identificadas nos Eixos 1 - Governança e 4 - Transparência e Comunicação Institucional. Essa política deve integrar instrumentos já existentes, como o Código de Conduta Ética, a Ouvidoria e o Portal da Transparência ao desenho do Plano de Integridade, definindo regras de responsabilização, padrões de conduta e rotinas de prevenção e resposta e sua articulação com os instrumentos de planejamento público, como o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA, inserindo a integridade na agenda estratégica municipal e proprocionando coerência, previsibilidade e estabilidade normativa.

Ao lado dessas iniciativas, torna-se indispensável o fortalecimento dos controles internos, considerando as fragilidades identificadas nas unidades administrativas e evidenciadas no Eixo 2. A adoção progressiva dos componentes do COSO identificadas pelo ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento, oferece um modelo estruturado para superar práticas reativas e fragmentadas. Entre as medidas necessárias, destacam-se o mapeamento dos processos críticos, a definição de controles preventivos e detectivos, a criação de mecanismos de registro de não conformidades e a articulação com o sistema de auditoria interna.

Na mesma direção, a implementação de uma metodologia de gestão de riscos emerge como elemento essencial para consolidar a capacidade preventiva do município embasada no Eixo 3 - Análise e Gestão de Riscos de Integridade. Conforme orienta a CGU (2020), os programas de integridade dependem de processos sistemáticos de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos institucionais. A ausência de mapeamento de riscos em Estância-SE revela vulnerabilidade estrutural que pode ser mitigada por meio da elaboração de matrizes de risco, fundamentadas em critérios de probabilidade e impacto e alimentadas por dados de auditorias, registros de Ouvidoria e informações coletadas nas entrevistas.

Outro aspecto crítico refere-se à necessidade de aprimorar a transparência ativa e passiva, tendo em vista as limitações observadas, como a ausência de padronização e inconsistência nos registros vinculadas ao Eixo 4 - Transparência, Acesso à Informação e Controle Social. Medidas como a definição de padrões permanentes de atualização, a

integração com o E-SIC municipal e a criação de painéis de indicadores de integridade permitem elevar a qualidade da informação pública e aumentar a capacidade de controle social.

O fortalecimento da cultura organizacional orientada à integridade também se mostra indispensável, dada a relevância desse componente no Eixo 1 - Governança e Cultura Organizacional. A criação de trilhas formativas, a realização de campanhas educativas, a publicação de manuais de conduta e a promoção de ações contínuas de comunicação interna possibilitam consolidar valores éticos e ampliar o engajamento dos servidores, garantindo coerência entre normas, práticas e comportamentos institucionais.

De forma complementar, destaca-se a importância de padronizar processos e fluxos de trabalho em setores de elevada criticidade, como licitações, contratos, gestão de frotas, almoxarifado, assistência social e saúde, idetificadas pelo Eixo 2 - Controles Internos e Procedimentos Operacionais. A elaboração de manuais operacionais, instruções normativas, listas de verificação e fluxogramas contribui para reduzir assimetrias, fortalecer a rastreabilidade e assegurar maior confiabilidade nas rotinas administrativas.

No âmbito da responsabilização, torna-se necessário aperfeiçoar os mecanismos de denúncia e a atuação da Ouvidoria, que desempenha papel central no tratamento de manifestações e na detecção precoce de irregularidades. Essa medida articula o Eixo 4 - Transparência e Controle Social com o Eixo 1- Governança e Responsabilização, ao reforçar a importância de canais seguros, sigilosos e acessíveis, além de fluxos padronizados para apuração, prazos de resposta e elaboração de relatórios analíticos.

Finalmente, o monitoramento e a avaliação contínua do Plano de Integridade constituem condição indispensável para assegurar sua efetividade proposta pelos Eixos 1 - Governança e 2 - Monitoramento e Aprimoramento dos Controles Internos. A definição de indicadores, métricas, cronogramas e mecanismos de retorno de informação institucional permite consolidar um ciclo permanente de retroalimentação, garantindo a atualização dos riscos, a revisão das ações e o aperfeiçoamento progressivo da integridade pública municipal.

As diretrizes formuladas para o Plano de Integridade do Município de Estância-SE derivam diretamente das categorias emergentes do diagnóstico empírico e encontram correspondência estruturada com os quatro eixos analíticos definidos na pesquisa, a seguir detalhados:

1.Institucionalização da Instância Coordenadora de Integridade
2. Construção da Política Municipal de Integridade
3. Fortalecimento dos Controles Internos (COSO)
4. Implementação da Metodologia de Gestão de Riscos de Integridade
5. Fortalecimento da Transparência Ativa e Passiva
6. Promoção da Cultura Organizacional de Integridade
7. Padronização dos Processos e Fluxos Administrativos
8. Aperfeiçoamento da Ouvidoria e dos Mecanismos de Denúncia
9. Monitoramento e Avaliação Contínua do Plano de Integridade

As recomendações apresentadas não constituem um conjunto isolado de ações, mas um arranjo articulado e sistemático, alinhado às dimensões de governança, controles internos, gestão de riscos e transparência, que deverão se articular na ordem proposta. Conforme a CGU (2023), o Programa de Integridade é resultado de um processo sistemático de gerenciamento de processos e riscos da organização e as recomendações elencadas no Quadro 12 não se apresentam como um conjunto isolado de ações, mas configuram mecanismos coordenados que se alinham às dimensões de governança, controles internos, gestão de riscos e transparência e proporcionará a implementação do programa na unidade de análise.

A seguir o Quadro 12 apresenta síntese com as diretrizes de melhoria da unidade de análise.

Objetivos Específicos	**Elementos de Análise**	**Achados da Pesquisa**	**Eixo do Modelo CGU**	**Diretrizes de Melhoria**
Descrever o arcabouço normativo e institucional vigente no município de Estância-SE relacionado à integridade pública	Levantamento de leis, decretos, portarias, relatórios de auditorias e fluxogramas de processos	Arcabouço normativo inicial: Decreto n° 8.869/2024 e Lei n° 2.426/2025: Legislação insuficiente;	Comprometimento da Alta Administração	Criar instância de integridade; regulamentar código de conduta com inserção práticas das de integridade; padronizar fluxos;

		Ausência de instância coordenadora		integrar controladoria, procuradoria e ouvidoria .
Diagnosticar as condições políticas e administrativas locais que influenciam a implementação de um Plano de Integridade	Entrevistas com gestores; análise do ambiente político e organizacional	Fragmentação institucional; equipes reduzidas; ausência de articulação transversal	Governança e Estrutura Institucional	Emissão de ato formal de apoio; Criação de comitê de integridade; Fortalecimento das equipes; Integridade no PPA/LOA
Identificar os principais riscos de integridade nas atividades administrativas municipais	Aplicação da matriz de riscos da CGU; observação direta; análise documental e entrevistas	Inexistência de mapeamento de riscos; processos sem padronização; controles corretivos; vulnerabilidades recorrentes	Análise e Gestão de Riscos	Implantar metodologia municipal de riscos; matriz anual; padronização de processos críticos; plano de tratamento por secretaria
Adequar o Município as diretrizes da Controladoria-Geral da União para gestão da integridade, da transparência e do acesso à informação	Identificação de fatores de resistência; carência de recursos técnicos e culturais	Ausência de cultura de integridade; falta de capacitação; comunicação interna frágil	Medidas de Integridade	Criar programa permanente de capacitação; campanhas internas; políticas de conflito de interesses;

				manuais e protocolos
Propor diretrizes e recomendações para a elaboração de um Plano de Integridade adaptado ao contexto institucional, técnico e político do município de Estância-SE, mediante a elaboração de um Manual de Integridade no Setor Público Municipal, classificado como Manual de Operação Técnica	Indicadores; controles; mecanismos de avaliação	Controles corretivos; ausência de monitoramento; baixa rastreabilidade	Monitoramento Contínuo	Definir indicadores; relatórios trimestrais; rotinas de avaliação; painel de integridade

4.5.1 Resumo Analítico das Recomendações para Adequação às Diretrizes da CGU

a) Apoio da Alta Direção

A Controladoria-Geral da União estabelece que a alta direção deve demonstrar compromisso inequívoco com a integridade, conferindo legitimidade, visibilidade e prioridade às ações de prevenção. A partir do diagnóstico realizado no Município de Estância-SE, observa-se que não há diretriz institucional que oriente transversalmente a cultura de integridade, tampouco mecanismos formais de responsabilização dos dirigentes pelo cumprimento de metas relacionadas à transparência, ao acesso à informação e ao controle interno.

As entrevistas realizadas reforçam a percepção de que a integridade ainda é tratada de forma isolada e reativa, sem integração com o planejamento estratégico municipal. Essa lacuna contraria a determinação da CGU (2018) de que a integridade deve ser um eixo

estruturante da governança e não uma medida eventual. Assim, recomenda-se que o Município edite ato normativo formalizando o compromisso da alta direção, estabeleça metas específicas, como a implementação do Plano de Integridade e fortalecimento da gestão de riscos e garanta recursos humanos e tecnológicos para sustentação do programa.

Além disso, é fundamental que a alta direção participe ativamente da comunicação institucional, reforçando que integridade, ética, prevenção à corrupção e transparência constituem políticas permanentes e prioritárias, conforme orienta a CGU (2020), ao afirmar que o exemplo dos gestores influencia diretamente a cultura organizacional.

b) Instância Responsável pela Integridade

Segundo a CGU, a existência de uma instância responsável é condição estruturante para coordenação, monitoramento e aprimoramento do Programa de Integridade. A análise dos achados evidencia que Estância-SE não possui órgão ou comitê formalmente designado para tal função, gerando dispersão de responsabilidades e ausência de sistematização entre setores.

Recomenda-se instituir a Unidade ou Comitê Municipal de Integridade, vinculado a Secretaria Municipal do Governo e Participação Social ou à Controladoria Interna, com competências como: (i) coordenar o Programa de Integridade; (ii) revisar normas e políticas internas; (ii) conduzir a matriz de riscos; (iv) articular ações com Ouvidoria, Procuradoria, Recursos Humanos, Tecnologia da Informação, Transparência e Compras e (vi) produzir relatórios periódicos.

A instância deve operar com regimento interno contendo periodicidade de reuniões, mecanismos decisórios e definição clara de papéis. Tal estrutura é essencial para garantir a transversalidade e a sustentabilidade do programa, conforme reforça a OCDE (2020) ao apontar que sistemas de integridade dependem de coordenação institucional consistente.

c) Análise e Gestão de Riscos

Conforme orienta a CGU (2018) a gestão de riscos é a base do Programa de Integridade e deve orientar todas as ações preventivas. O diagnóstico revela ausência completa de matriz de riscos, inexistência de critérios formais de avaliação de vulnerabilidades e práticas administrativas heterogêneas entre secretarias.

Para atender às recomendações oficiais, o Município deve adotar a metodologia da CGU (probabilidade × impacto), mapear macroprocessos e identificar riscos associados às áreas críticas mencionadas nas entrevistas: compras, contratos, folha de pagamento, convênios, obras, saúde, assistência social e arrecadação. Após a identificação, deve ser elaborada matriz que identifique os riscos, causas, impactos, controles existentes, lacunas, medidas de mitigação, responsáveis e prazos.

Somente a partir da gestão de riscos será possível implementar o Plano de Integridade de forma coerente com o diagnóstico institucional, assegurando priorização e alinhamento com normas nacionais e internacionais, como COSO (2013) e OCDE (2020).

d) Monitoramento Contínuo

A CGU destaca que os programas de integridade falham quando não possuem mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação. A pesquisa constatou ausência de indicadores, inexistência de relatórios regulares e falta de integração tecnológica que permita acompanhamento do cumprimento das ações institucionais.

Recomenda-se implementar indicadores-chave como prazos de resposta do e-SIC, percentual de riscos mitigados, conformidade de processos de compras e contratos e participação em capacitações. Também se indica instituir relatório anual de integridade contendo avanços, limitações e ações corretivas.

Além disso, sugere-se implantar sistema digital integrado entre os setores de Tecnologia da Informação, Controle Interno, Ouvidoria, Compras e Recursos Humanos permitindo rastreabilidade e auditoria contínua, conforme preveem as diretrizes da CGU (2023) e que seja monitorado pelo Comitê de Integridade

4.5.2 Manual para Implantação do Plano de Integridade de Estância-SE

O Manual do Plano Municipal de Integridade de Estância-SE constitui o produto técnico-tecnológico derivado da pesquisa de mestrado desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Seu propósito central é oferecer ao município um instrumento estruturado**,** metodológico e aplicável, capaz de orientar a construção e a implementação de um modelo de integridade alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU, 2018; 2020; 2023).

O documento nasce como resposta direta às fragilidades identificadas no diagnóstico institucional e organiza um conjunto de ações sistemáticas que promovem governança, prevenção e fortalecimento das práticas éticas na administração pública municipal, estruturado de modo a permitir que o município transite de um funcionamento fragmentado para uma gestão orientada à prevenção de riscos, padronização de rotinas e fortalecimento dos controles internos, atendendo ao primeiro objetivo da dissertação: instituir formalmente um Plano Municipal de Integridade.

Ao apresentar fundamentos conceituais, normativos e metodológicos, o documento traduz as diretrizes da CGU para o contexto municipal, criando uma linguagem acessível para gestores, servidores e órgãos de controle, sem perder a robustez técnica necessária para sustentar decisões administrativas de longo prazo.

Outro eixo relevante do Manual relaciona-se ao segundo objetivo da pesquisa: criar e regulamentar a instância responsável pela integridade no município, detalhando o papel da Unidade Municipal de Integridade, apresenta fluxos operacionais, atribuições, mecanismos de articulação intersetorial e diretrizes para o funcionamento da governança da integridade. Essa estruturação permite superar a fragmentação identificada no diagnóstico e estabelece condições institucionais para continuidade das ações, independentemente de mudanças administrativas, garantindo estabilidade ao ciclo de integridade.

Em consonância com o terceiro objetivo da dissertação, o Manual dedica seção específica à implementação da gestão de riscos de integridade, orientando o município a mapear processos críticos, identificar vulnerabilidades, classificar riscos segundo critérios oficiais e elaborar planos de tratamento preventivo e corretivo. A criação da Matriz de Riscos de Integridade inexistente no diagnóstico representa um dos pilares do documento, permitindo que Estância-SE adote um modelo de decisão baseado em evidências, reduzindo falhas operacionais, riscos legais e danos ao erário. Essa etapa reforça a transição do modelo reativo para um modelo preventivo, conforme defendido pela literatura e pelos normativos federais.

Por fim, o Manual contempla o quarto e o quinto objetivos da pesquisa: estabelecer medidas preventivas e corretivas e consolidar mecanismos de monitoramento e avaliação contínua. O documento apresenta indicadores, painéis de acompanhamento, relatórios anuais e diretrizes de revisão periódica do Plano de Integridade, assegurando que a política de integridade funcione como instrumento dinâmico, atualizado e conectado às necessidades institucionais. Com isso, o Manual não apenas orienta a implementação inicial, mas garante que a melhoria contínua, a transparência e a prestação de contas passem a integrar a rotina

administrativa, fortalecendo a confiança da sociedade e promovendo uma cultura organizacional ética e duradoura.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais desta pesquisa sintetizam os principais achados referentes às condições institucionais, técnicas e políticas para a implementação de um Plano de Integridade no município de Estância-SE, bem como a contribuição teórico-metodológica e prática do estudo.

O diagnóstico elaborado demonstrou que, embora o município disponha de instrumentos normativos iniciais como o Código de Conduta Ética, a Lei de reorganização administrativa, o Portal da Transparência e a Ouvidoria, ainda não existe um sistema de integridade articulado bem como um Plano de Integridade formalizado. A análise evidenciou a existência de mecanismos pontuais, porém fragmentados, insuficientes para configurar uma política preventiva alinhada às exigências contemporâneas de governança pública.

No tocante ao arcabouço institucional, constatou-se que a unidade de análise opera com estruturas básicas de controle, mas sem uma instância responsável pela coordenação da integridade. Essa lacuna compromete a padronização de fluxos, a clareza de responsabilidades e a operacionalização de medidas preventivas. Do ponto de vista técnico, persistem limitações relacionadas à baixa capacitação dos servidores em gestão de riscos, ausência de metodologias sistematizadas e fragilidade de registros administrativos. No plano político, fatores como descontinuidade administrativa e disputa de prioridades dificultam a consolidação de políticas permanentes de integridade.

A análise de riscos revelou vulnerabilidades concentradas em processos sensíveis da administração, especialmente compras públicas, gestão orçamentária, nomeações e contratos, evidenciando problemas como baixa padronização, controles internos insuficientes e ausência de cultura organizacional voltada à integridade. Esses riscos demonstram que a gestão municipal opera de forma predominantemente reativa, reforçando a necessidade de institucionalização de mecanismos preventivos.

Ao confrontar a realidade municipal com as diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU), verificou-se que o município de Estância-SE apresenta aderência inicial a alguns elementos, como transparência ativa e existência de ouvidoria. Contudo, permanecem pendentes componentes essenciais preconizados pela CGU, incluindo a demonstração formal de apoio da alta direção, a criação de uma instância coordenadora, a estruturação de

metodologia de gestão de riscos de integridade e o monitoramento sistemático das ações implementadas.

Com base nesse diagnóstico, o estudo entregou como produto o Manual de Integridade no Setor Público Municipal: o caso de Estância-SE, que organiza princípios, etapas e instrumentos para implementação do Plano de Integridade municipal, oferecendo um modelo metodologicamente consistente e personalizado à capacidade local. O manual integra referências da CGU, da OCDE e do modelo COSO, propondo diretrizes factíveis para um município de porte médio.

Do ponto de vista acadêmico, a dissertação contribui para o debate sobre integridade pública local ao articular governança, controles internos, gestão de riscos e compliance no setor público com uma pesquisa específica. O uso combinado do estudo de caso e da análise de conteúdo permitiu compreender fatores institucionais, culturais e políticos que influenciam a adoção de políticas de integridade, evidenciando desafios e possibilidades para a administração municipal.

Metodologicamente, o estudo reforça a relevância da triangulação entre documentos, entrevistas e literatura especializada, permitindo maior robustez analítica. A aplicação rigorosa da análise de conteúdo de Bardin demonstrou a utilidade do método para revelar lacunas, tensões e percepções dos atores envolvidos, fornecendo bases sólidas para formulação das diretrizes do Plano de Integridade.

No campo gerencial, conclui-se que a implementação do Plano de Integridade representa uma oportunidade estratégica para reorganizar fluxos, fortalecer controles, qualificar decisões e ampliar a transparência. A institucionalização de uma instância coordenadora, a adoção de uma matriz de riscos e o aprimoramento da transparência e dos canais de denúncia configuram medidas essenciais para que o município avance na prevenção de irregularidades e no fortalecimento da governança.

As limitações do estudo incluem o fato de se tratar de um caso único, o que restringe a generalização, e o recorte temporal, desenvolvido em meio a mudanças normativas nacionais. Contudo, tais limites abrem espaço para pesquisas futuras, especialmente estudos comparados entre municípios e avaliações longitudinais sobre os impactos da implementação do Plano de Integridade.

Em síntese, conclui-se que Estância-SE reúne condições para avançar na institucionalização da integridade pública, desde que a implementação seja planejada, adaptada às capacidades municipais e sustentada politicamente. O Plano de Integridade proposto deve ser visto não como um documento estático, mas como um processo contínuo de

aprimoramento institucional, essencial para fortalecer a governança, prevenir riscos e promover uma administração pública mais ética, transparente e responsiva.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. J. DE; CORREIA-NETO, J. DA S.; SILVA, R. B. DA. Programas de integridade pública: um mapeamento sistemático das diretrizes, indicadores e contribuições para implementação. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, v. 17, n. 7, p. e8149, 2024.

ARAÚJO, J. G. R. DE; CALLADO, A. L. C. Concepção e Implementação de Práticas de Gestão de Riscos: Uma Análise em uma Instituição Federal de Ensino Superior Brasileira. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 25, n. esp, p. 308–330, 2022.

ARAÚJO, V. S. DE; DE BRITO ANDRÉ DOS SANTOS, B.; VIEIRA XAVIER, L. Compliance na administração pública brasileira. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 77, p. 247, 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo (Comunicação) I**. São Paulo, 2016.

BARRETO, R. T. D. S.; VIEIRA, J. B. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 3, p. 442–463, 2021.

BENTO, A. M. Fatores relevantes para estruturação de um programa de compliance. **FAE**. v. 21, Curitiba, 2018.

BERTONCINI, M.; PRESENTE, V. R. As alterações dos modelos de Gestão Estatal e uma proposta de Conceituação de Governança da Administração Pública. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 41, n. 86, p. 123–147, 2021.

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil. **Diário Oficial a União (DOC)**, v. 1, p. 514, 1988a.

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 510, DE 07 DE ABRIL DE 2016. v. 4, n. June, p. 2016, 2016.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017 - Governança. p. 7, 2017.

BRASIL, P. DA R. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp>. Acesso em: 30 jun. 2019b.

BUGARIN, P. S. Compliance E Busca De Integridade Na Gestão Pública: Breves Notas Sobre A Atuação Do Tribunal De Contas Da União (TCU). **Fórum**, v. 2, n. 1, p. 126–143, 2022.

CANDIDO, H. H. D.; DREHER, M. T. Governança Pública : Uma Leitura Acerca Dos Indica- Dores Subjetivos De Qualidade De Vida Public Governance : a Reading About the Life Quality Subjective Indicators. **SOCIAIS E HUMANAS**, v. 26, n. 1, p. 179–196, 2013.

CGU. Manual para Implementação de Programas de Integridade: Orientações para o setor público. Brasília, 2017.

CGU. Plano de Integridade da CGU. Brasília, 2021.

CGU. Plano de integridade 2023-2025. 3ª ed. Brasília, 2023.

CGU. Plano Setorial de PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO do Assédio e da Discriminação na Controladoria-Geral da União. Brasília, 2024.

COELHO, C. C. B. P. Compliance na Administração Pública. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 01, p. 75–95, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Norma Operacional CNS Nº 001/2013. **Ministério da Saude**, p. 1–17, 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. Guia Prático de Implementação de Programas de Integridade Pública. Brasília, 2018.

COSO. COSO Internal Control - Integrated Framework. , 2013.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. , 2021.

DA COSTA E SILVA, T.; MACEDO MOTTA, F. Accountability Na Governança Pública Brasileira: Diagnóstico Do Estado Da Arte Do Instituto E Diálogos Com O Direito Fundamental À Boa Administração. **Revista Direito UFMS**, p. 58–78, 2023.

DE, W. et al. Equipe Técnica Do Núcleo De Gestão De Riscos E Integridade. 2021.

DIAS, T. Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. 2012.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, p. 89–108, 2014.

DODAMGODA, N. et al. Ethical leadership in the East: A systematic review of literature. **Journal of Management & Organization**, v. 31, n. 1, p. 122–143, 26 jan. 2025.

DOS SANTOS, M. C. Compliance Na Administração Pública: Uma Análise Crítica Sobre a Natureza Do Instituto No Setor Público Diante De Outros Mecanismos De Controle. **Lex Cult Revista do CCJF**, v. 3, n. 2, p. 94, 2019.

FIESP. **Relatório corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em 30 de maio de 2025.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Publica**, v. 52, n. 1, p. 71–88, 2018.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. [s.l: s.n.].

IBGE. **Panorama Município de Estância**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/estancia/panorama>. Acesso em: 28 jun. 2025.

ISO 31000, A. N. **Gestão de riscos Diretrizes**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <www.abnt.org.br>.

LOBO, M. G. A. DE A.; FERREIRA, M. B. Implantação De Compliance No Setor Público Brasileiro: Uma Revisão De Literatura. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 11, p. 191–207, 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. a Governança Corporativa Aplicada No Setor Público Brasileiro. **Administração Pública E Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010.

MEDEIROS, A. K. DE; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. DA. Estudos sobre

accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 745–775, jun. 2013.

MELO, C. L. DE.; HERMANY, R. COMPLIANCE E GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA: PROGRAMAS DE INTEGRIDADE COMO APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL. **Interfaces Científicas - Direito**, v. 9, n. 1, p. 325–345, 5 dez. 2022.

MENEZES, U. DOS S.; DE MENDONÇA, C. M. C.; DE CARVALHO, K. M. Avançando a integridade no nível municipal: uma análise integrativa dos facilitadores, obstáculos e perspectivas. **Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)**, v. 14, n. 9, p. 16273–16288, 2023.

MUREB, F. A. C. CASOS GLOBAIS DE CRIMES CORPORATIVOS, GOVERNANÇA CORPORATIVA E TRIÂNGULO DA FRAUDE. **Pharmacognosy Magazine**, v. 75, n. 17, p. 399–405, 2021.

NAÇÕES UNIDAS (ONU), E. DAS N. U. SOBRE DROGAS E CRIMES (UNODC). Convenção Das Nações Unidas contra a Corrupção. p. 38, 2003.

OCDE. **Estratégia da OCDE para a Integridade Pública: Um marco conceitual**. Paris, 2017.

OCDE. **Public Integrity Handbook**. Paris, 2020.

OCDE. **Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil**, 2021.

OCDE. **Manual de Integridade Pública da OCDE**. Paris, 2022.

OECD Public Integrity Handbook, Paris, 2020.

OGE U.S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS. **ANNUAL PERFORMANCE REPORT**. 2022.

OLIVEIRA, P. A. DE A. Essência Ou Aparência : O Que Realmente Importa Na Implementação De Programas De Integridade ? **Anais do IX SBAP – IX Encontro Brasileiro de Administração Pública**, p. 12, 2022.

PASCOAL, M. N. O.; OLIVEIRA, O. V. DE. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, p. 215–231, 2019.

PEIXE, B. C. S.; ROSA FILHO, C. DA; PASSOS, G. DE A. Governança pública e accountability: Uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e internacionais. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 15, n. 36, p. 77–96, 19 dez. 2018.

POLETTINI, M. R. N. F. Compliance na Administração Pública. Bauru, 2021. v. 12

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTÂNCIA. **LOA**. , 2024.

SCHAPIESKI, S.; AMBROSIO, F. A. R. Compliance And Public Administration : A Necessary Relationship. p. 4360–4373, 2024.

SERGIPE, E. DE. Lei nº. 8.866 DE 07 DE JULHO DE 2021. , 2021a.

SERGIPE, E. DE. Decreto nº 41.008 de 06 de outubro de 2021. , 2021b.

SERGIPE, E. DE. Decreto Nº 901 de 13 de Dezembro de 2024. p. 1–9, 2024.

SILVA, L. A. DA; ARROYO, M. B. F. Compliance e a Atuação na Gestão Pública: Redução de Riscos e Otimização de Processos e Recursos. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 5, p. 4048–4072, 14 jun. 2023.

SOMERA, K.; HOLT, M. M. K. Integrity in Business: An Evaluation of Integrity across German and American Culture. **International Journal of Business and Social Science**, v. 6, n. 2, p. 32–36, 2015.

SPECK, B. W. Integridade pública e prevenção da corrupção: desafios para os governos locais no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, p. 1–25, 2019.

TCU. Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. v. 1. Brasília, 2014.

TCU. 10 passos para a Boa Governança. **Tribunal de Contas da União**, v. 2, p. 44, 2021.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança Pública: Uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519–550, 2019.

TORRENS, A. C. A atividade legislativa municipal e sua efetividade. **Revista NEP - Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR**, v. 4, n. 1, p. 128, 2018.

UNIÃO, T. D. C. DA. Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**.** Brasília, 2020.

VALENTE, T. S. B. Relato financeiro fraudulento: O caso Enron e o caso Parmalat à luz da lei Sarbanes-Oxley. [s.l.] Lisboa, 2022.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. DE S. Gestão de riscos e governança pública. Brasília-DF: 2019, 2019.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Porto Alegre-RS, 2015.

DIAS, Reisla Josyane de Araujo Costa de Moura; SILVA, Paula Cristina Vieira da; MELO, Giselly Sousa; MENDES, Luiz Fernando de Oliveira. Análise da metodologia de gestão de riscos no setor público baseada em modelos internacionais: um estudo no Ministério da Economia. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, Fortaleza. Anais [...]. Fortaleza: SBAP, 2022. p. 1-21.

MARTINS, Lucas Candeia. Avaliação das práticas de controle interno e gestão de risco de prefeituras brasileiras com base no modelo COSO-ERM. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

REZENDE, Renata Kelly Cardoso de. Avaliação dos elementos de análise de riscos (padrão COSO) para seleção e delimitação das ações de controle da SFC-CGU. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Finanças Públicas) – Escola de Administração Fazendária (ESAF), Brasília, 2011.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: IPEA, 2017. (Texto para Discussão nº 2319).

LUCAS, João Victor et al. Controles internos no setor público: uma análise do modelo COSO aplicado ao almoxarifado das universidades federais do sul do Brasil. Revista Contabilidade e Controladoria, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 97–114, jan./abr. 2022. DOI: https://doi.org/10.5380/rcc.v14i1.81869.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima; VIANA, Victor Mateus da Silva; CAMPÊLO, Maiara Rodrigues Bezerra. Análise da autoavaliação do controle interno das instituições do sistema de justiça estadual do Ceará. Revista Controle, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 206–230, jul./dez. 2023. DOI: https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.827.

WANDERLEY, Carlos Alexandre Nascimento; FONSECA, Ana Carolina Pimentel Duarte da; PAULA, Helmut Alexandre de. Controles internos no setor público à luz da estrutura do COSO: o caso de um órgão de compra da Marinha do Brasil. Revista ConTexto, Porto Alegre, v. 15, n. 30, p. 77–93, maio/ago. 2015.

GATTRINGER, João Luiz; MARINHO, Sidnei Vieira. O uso do modelo COSO na administração pública: um estudo nos municípios catarinenses. Enfoque: Reflexão Contábil, Maringá, v. 39, n. 1, p. 75–95, 2020. DOI: https://doi.org/10.4025/enfoque.v39i1.44412.

SILVA, Dyego Alves da et al. Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 72, n. 4, p. 824–854, out./dez. 2021. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i4.3991.

BORGES, Rafael; SILVA, Amanda; MENDES, Carla. A contribuição dos componentes do modelo COSO para o fortalecimento dos controles internos no setor público. Revista de Administração Pública e Gestão Social, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 233–249, 2022. DOI: https://doi.org/10.21118/rad.v14i3.10457.

BARRETO, Rodrigo T. de S.; VIEIRA, James B. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 19, nº 3, p. 442–463, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/H9SvPr5XZP9TdJnp7nsMYgf/.

FELDMAN, Michael B. The Story of the Foreign Corrupt Practices Act. Stanford Law, 2012. Disponível em: https://fcpa.stanford.edu/academic-articles/20120101-the-story-of-the-fcpa.pdf.

BLEUEL, Hans-Jürgen; STACHE, Tobias. Compliance Implementation Challenges in the Shadow of the FCPA. Springer, 2023. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-43579-0_9.

CUNHA, Maria A.; BORBA, Jéssica M. Adherence to the compliance program of Brazil's anti-corruption law. Rev. Cont. Fin., 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rcf/a/6RgstbYdxNWwjtQVDzhxzJB/.

VALLE, Paulo Roberto Dalla; FERREIRA, Jacques de Lima. Análise de conteúdo na perspectiva de Bardin: contribuições e limitações para a pesquisa qualitativa em educação. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 40, e49377, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-469849377

CGU. Guia Prático da Gestao de Riscos da CGU. Brasília, 2018.

Grindle, Merilee S. "Boa Governança, RIP: Uma Crítica e uma Alternativa." Governance 30.1 (janeiro de 2017): 17-22.

MOTTA, M. C. C.; SOUSA, G. R. S. Programas de integridade pública: combate à corrupção e fortalecimento da transparência. Revista Metropolitana de Governança Corporativa, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 55–73, jul./dez. 2022.

Ocde. (2022). Modernizando a avaliação dos riscos para a integridade no Brasil: rumo a uma abordagem comportamental e orientada por dados. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/61d7fc60-pt

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Metodologia de Gestão de Riscos: Manual. Brasília: CGU, 2018.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Título da pesquisa: Proposta de Plano de Integridade para o Município de Estância-SE

Tipo de pesquisa: Estudo de caso com abordagem qualitativa

Entrevistado(a): _____

Função/Cargo: _____

Data: ___/___/_____

Duração prevista: 30–45 minutos

Entrevistador(a): _____

Bloco 1 – Diagnóstico organizacional e estrutura institucional

1. Como você avalia a cultura organizacional do Município de Estância no que diz respeito à integridade e à ética pública?

2. Quais mecanismos institucionais existem atualmente para promover a transparência, a ética e o controle interno?

3. Há canais efetivos para denúncias de irregularidades? Eles são utilizados e confiáveis?

Bloco 2 – Governança, riscos e controles internos

4. Você acredita que o município possui práticas de governança eficazes? Poderia citar exemplos?

5. Quais são, na sua visão, os principais riscos que ameaçam a integridade no contexto da administração municipal?

6. Há políticas ou ações específicas para prevenção de fraudes ou conflitos de interesse?

Bloco 3 – Instrumentos de integridade e boas práticas

7. O município possui ações ou iniciativas que poderiam ser consideradas como práticas de integridade, mesmo que não estejam formalizadas em um plano?

8. Como são tratados os temas de capacitação e sensibilização dos servidores em relação à ética e à integridade?

9. Há alguma experiência de outro município, órgão ou ente federativo que você considera inspiradora e que poderia ser replicada aqui?

Bloco 4 – Expectativas e contribuições para o futuro plano de integridade

10. Na sua opinião, quais são os principais desafios para a implementação de um Plano de Integridade no município?

11. Que recomendações você daria para que esse plano seja efetivo, participativo e sustentável?

12. Como você acredita que a sociedade civil pode participar desse processo?

Observações finais:

- O(a) entrevistado(a) autoriza o uso das informações fornecidas para fins acadêmicos, resguardado o anonimato.
- Espaço para comentários adicionais:

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE



MANUAL DE IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA-SE

MANUAL DE IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA-SE

Relatório técnico apresentado pelo(a) mestrando(a) **Alaine Pires Morais** ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da **Profa. Dra. Rosângela Sarmento Silva**, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Resumo 04

Contexto e/ou organização e/ou setor da proposta 05

Público-alvo da proposta 06

Descrição da situação-problema 07

Diagnóstico e análise 09

Proposta de intervenção 11

Conclusão 25

Responsáveis pela proposta de intervenção e data 26

Referências 27

Protocolo de recebimento 28

RESUMO

O presente Manual apresenta uma proposta de elaboração e implementação do Plano de Integridade para o município de Estância-SE, fundamentado nas diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU, 2018; 2020; 2023), nas boas práticas de governança pública e nos achados empíricos da pesquisa realizada no município. O documento sistematiza diagnóstico e ações estruturantes e necessárias para fortalecer a integridade pública, a gestão de riscos, a transparência e o controle interno no município.

A finalidade do plano é fortalecer a governança municipal, ampliar a transparência, aprimorar os mecanismos de prevenção e detecção de irregularidades, utilizando uma estrutura integrada de instâncias, rotinas e fluxos. O produto estabelece um arranjo de governança para integridade, define responsabilidades institucionais, padroniza processos, sugere mecanismos de coordenação intersetorial e propõe instrumentos de monitoramento contínuo. Seu propósito central é reduzir a fragmentação das informações e alinhar objetivos, riscos, controles e entregas, promovendo uma gestão pública mais ética, eficiente e orientada a resultados.



CONTEXTO

A promoção da integridade na administração pública constitui um princípio basilar para a construção de instituições mais transparentes, eficientes e confiáveis. A crescente demanda social por condutas éticas e por uma gestão comprometida com o interesse público tem pressionado os entes governamentais, especialmente os municipais, a estruturarem mecanismos efetivos de integridade institucional. Como destaca Oliveira (2022), a integridade não é apenas um conjunto de normas, mas uma cultura organizacional que orienta o comportamento dos agentes públicos.

Nesse sentido, o fortalecimento de práticas preventivas contra a corrupção, articuladas à gestão de riscos e à responsabilização, revela-se cada vez mais necessário para consolidar uma cultura pública orientada pela ética e pelo compromisso com o bem comum (Schapieski; Ambrosio, 2024).

No Brasil, o marco normativo da integridade pública começou a se consolidar com a promulgação da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), complementada pelo Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta os programas de integridade, e mais recentemente pelo Decreto nº 11.529/2023, que institui o Programa de Integridade Pública no âmbito federal. Essas iniciativas foram acompanhadas por instrumentos orientadores produzidos pela Controladoria-Geral da União (CGU), como o Guia de Integridade Pública (2018) e a Plataforma e-Prevenção.

A sistematização desse modelo encontra-se consolidada na Portaria CGU nº 1.118/2021, que estrutura os planos de integridade em cinco eixos fundamentais: (1) apoio da alta direção; (2) instância responsável; (3) análise e gestão de riscos; (4) medidas de integridade; e (5) monitoramento contínuo.

Em termos acadêmicos, a proposta responde a uma lacuna identificada na literatura sobre integridade pública ao abordar a viabilidade de implementação de planos municipais, promovendo o diálogo entre teoria e prática e contribuindo metodologicamente com estudos de caso aplicados. Por fim, os resultados poderão beneficiar não apenas o município de Estância-SE, mas também outros municípios com características semelhantes, ao oferecer um modelo replicável e fundamentado para a construção de programas de integridade adaptados à realidade local.

Dessa forma, além de apoiar o município no cumprimento de padrões nacionais de integridade, o plano pode fortalecer práticas preventivas, ampliar a transparência, valorizar o serviço público local e fomentar um ambiente institucional mais ético e comprometido com o interesse coletivo, contribuindo de maneira relevante para o campo da Administração Pública, com potencial de impacto imediato na governança municipal.

PÚBLICO-ALVO

PÚBLICO-ALVO INTERNO

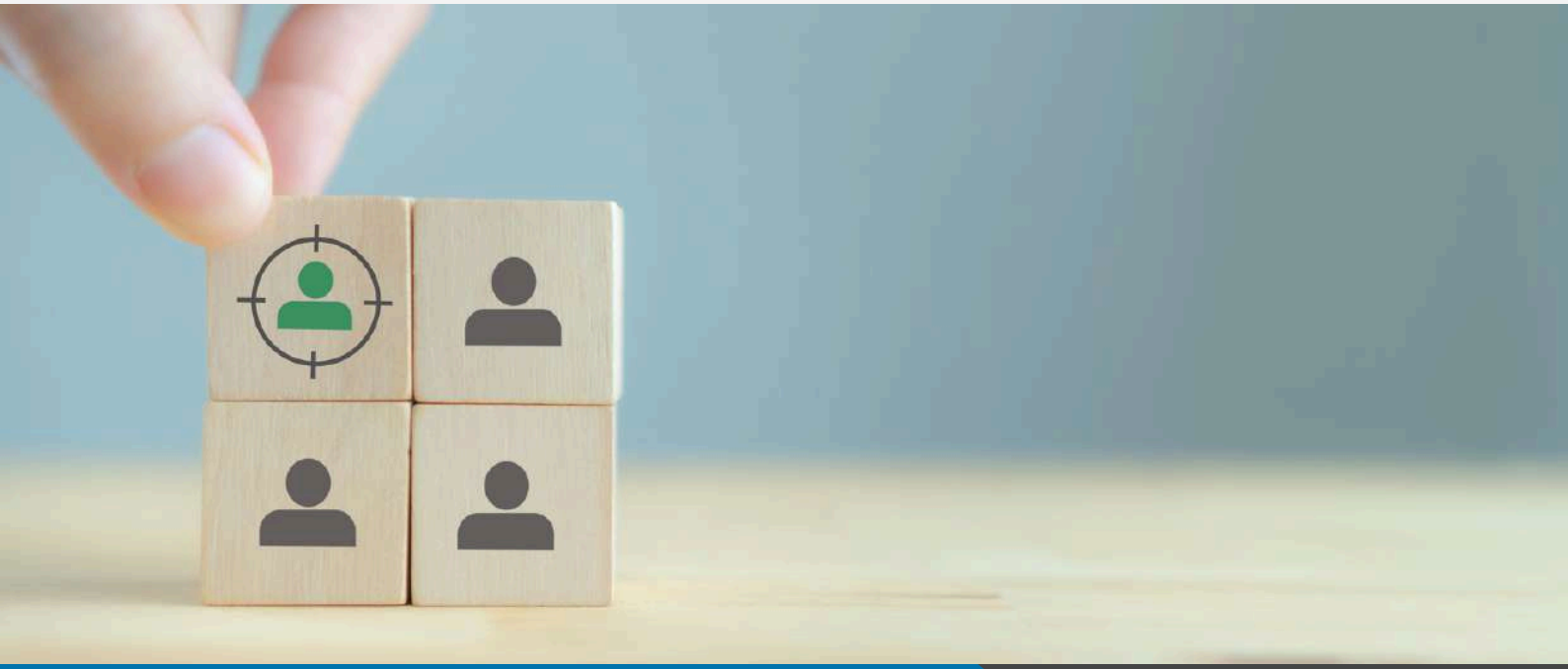
O Plano Municipal de Integridade destina-se a alta administração municipal, composta pelo Prefeito, Vice-prefeito e Secretários municipais, aos servidores efetivos e comissionados, dirigentes das unidades administrativas, a Controladoria Interna, a Procuradoria Geral.

O PTT serve como ferramenta de alinhamento institucional, permitindo que diferentes setores trabalhem de maneira coordenada, reduzindo a fragmentação das informações e promovendo maior eficiência operacional, induzindo uma cultura organizacional orientada à ética, à conformidade e ao tratamento sistemático dos riscos de integridade, contribuindo para maior segurança jurídica, previsibilidade administrativa e transparência nos processos decisórios.

PÚBLICO-ALVO EXTERNO

O público externo abrange cidadãos, sociedade civil organizada, fornecedores, conselhos municipais e órgãos de controle.

O Plano Municipal de Integridade atua como mecanismo de transparência e controle social, ampliando o acesso a informações, fortalecendo a confiança pública e qualificando a relação entre município e parte interessada, permitindo maior previsibilidade nas interações com a administração e demonstrando compromisso com práticas preventivas e governança responsável.





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Apesar dos avanços normativos, a literatura especializada evidencia que a implementação de Planos de Integridade em municípios enfrenta obstáculos relevantes. Autores como Barreto e Vieira, (2021) destacam que, embora haja diretrizes claras estabelecidas pela CGU, como a Portaria nº 1.118/2021, os municípios ainda carecem de estruturas administrativas adequadas, pessoal qualificado e mecanismos de controle consolidados para operacionalizá-las efetivamente.

Melo e Hermany (2022) chamam atenção para o fato de que grande parte dos entes subnacionais não possui instâncias internas de integridade ou sequer realizou mapeamento de riscos institucionais, o que limita a capacidade de aplicação prática desses instrumentos. Albuquerque; Correia-Neto; Silva (2024) reforçam que há uma lacuna entre o modelo ideal de integridade defendido nos normativos federais e a realidade dos municípios, especialmente os de pequeno e médio porte, onde as fragilidades político-institucionais e a descontinuidade administrativa comprometem a consolidação de práticas de integridade duradoura.

A construção de um Plano de Integridade adaptado à realidade de Estância-SE, com base nas diretrizes da CGU, contribuirá para o fortalecimento da governança local, a mitigação de riscos e a institucionalização de práticas preventivas e corretivas no âmbito municipal. Do ponto de vista social, a pesquisa busca favorecer a construção de um ambiente público mais transparente, responsável e confiável, com impactos positivos na qualidade dos serviços prestados à população e na valorização do servidor público.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Com base no diagnóstico institucional realizado no Município de Estância-SE e considerando as lacunas identificadas nos campos da governança, transparência, controles internos e gestão de riscos, definiram-se objetivos orientados à construção de um modelo de integridade pública aplicável e executável.

Esses objetivos resultam diretamente das fragilidades constatadas nas entrevistas, na análise documental e na revisão normativa local, demonstrando a necessidade de estruturar instrumentos que permitam ao município transitar de um funcionamento predominantemente reativo para uma atuação preventiva, planejada e alinhada às diretrizes da Controladoria-Geral da União. Assim, os objetivos estabelecidos refletem não apenas as demandas institucionais identificadas, mas também o compromisso com a modernização administrativa e o fortalecimento das práticas éticas serão consolidados a partir dos itens a seguir elencados:

- **Instituir o Plano Municipal de Integridade;**
- **Criar instância responsável;**
- **Implementar gestão de riscos;**
- **Estabelecer medidas preventivas e corretivas;**
- **Consolidar mecanismos de monitoramento e avaliação contínua.**



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

O diagnóstico realizado no Município de Estância-SE evidenciou um cenário institucional marcado por fragilidades estruturais, normativas e operacionais que comprometem a consolidação de práticas sistêmicas de integridade pública. A avaliação integrada do arcabouço legal vigente, somada às entrevistas com gestores e à análise dos fluxos administrativos, revelou a inexistência de um programa formal de integridade, a baixa maturidade dos controles internos e a ausência de mecanismos padronizados de prevenção e tratamento de riscos.

Embora o município tenha avançado com a instituição do Código de Conduta Ética (Decreto nº 8.869/2024) e com a reorganização administrativa promovida pela Lei Municipal nº 2.426/2025, tais instrumentos não se articulam de forma coordenada, funcionando de maneira isolada e insuficiente para sustentar um sistema de integridade no modelo recomendado pela Controladoria-Geral da União.

Do ponto de vista operacional, foram identificadas lacunas expressivas nos processos administrativos, sobretudo em áreas críticas como licitações e contratos, gestão orçamentária e financeira, folha de pagamento, convênios e transparência. A ausência de padronização dos fluxos, a centralização de informações, o quantitativo reduzido de técnicos, a utilização predominante de mecanismos reativos de controle e a pouca formalização de rotinas aumentam significativamente a exposição a riscos de integridade. Também se constatou que a comunicação intersetorial é fragmentada, fator que dificulta a coordenação das ações e prejudica o compartilhamento de informações, bloqueando o monitoramento sistemático de irregularidades e vulnerabilidades.



No componente de gestão de riscos, o diagnóstico destacou a falta de instrumentos elementares, como a matriz de riscos de integridade, o inventário de riscos e a avaliação periódica de vulnerabilidades. Não foram identificados registros sistematizados de eventos de risco, tampouco critérios de probabilidade, impacto ou classificação, o que evidencia baixo nível de maturidade em prevenção. Essa ausência compromete diretamente a capacidade institucional de antecipar problemas, orientar decisões estratégicas e desenvolver medidas corretivas adequadas. A inexistência de mecanismos de tratamento de riscos como planos de ação, responsáveis, prazos e monitoramento, reforça o caráter reativo da administração municipal.

Por fim, o diagnóstico evidenciou lacunas relevantes nos instrumentos de transparência ativa e passiva, incluindo a ausência de padronização na divulgação de dados e utilização limitada do e-SIC como ferramenta de acompanhamento e controle social. Esse cenário reduz a confiabilidade das informações disponibilizadas ao cidadão e prejudica a accountability, dificultando a fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos de controle externo. A falta de indicadores institucionais e de rotinas de monitoramento contínuo reforça a invisibilidade das falhas e impede avaliações consistentes da gestão pública.

Em síntese, o diagnóstico técnico revela um ambiente administrativo que carece de coordenação, padronização e foco preventivo, apresentando vulnerabilidades típicas de instituições sem estruturas consolidadas de integridade.

> Os achados justificam plenamente a necessidade de implementação de um Plano Municipal de Integridade como instrumento estruturante de governança, com foco de orientar mudanças normativas, reduzir riscos, fortalecer controles internos e promover cultura organizacional ética, transparente e orientada ao interesse público.



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A intervenção proposta visa implementar, de forma estruturada, o Plano Municipal de Integridade de Estância-SE, tomando como referência direta os 4 eixos do Guia de Integridade Pública da CGU (2018):



A seguir, cada eixo é traduzido em ações práticas, operacionais e aderentes às fragilidades diagnosticadas no município.

Diretrizes com base no EIXO 1 — APOIO DA ALTA DIREÇÃO

Objetivo: compromisso político, legitimidade e priorização institucional

Ação 1.1

Instituir formalmente o Plano Municipal de Integridade

Publicação de decreto do Prefeito estabelecendo princípios, objetivos, responsabilidades e prioridade estratégica da integridade na administração municipal.

Ação 1.2

Incorporar a integridade aos instrumentos de planejamento

Incorporação das ações do Plano de Integridade ao Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Ação 1.3

Formalizar o padrão ético e institucional definido pela liderança

Produção de comunicados periódicos da alta direção reforçando o compromisso com ética, prevenção, transparência e responsabilização.

Ação 1.4

Pactuar metas institucionais com secretários

Cada secretaria assume metas de integridade (execução de ações, fornecimento de dados, tratamento de riscos).

A consolidação do Eixo 1 produzirá um conjunto de efeitos estruturantes capazes de reposicionar a integridade como diretriz transversal da administração municipal. O primeiro impacto esperado é a legitimidade institucional, garantida pela formalização do compromisso do chefe do Executivo por meio de ato normativo e manifestações públicas reiteradas.

Esse posicionamento da alta direção cumpre dupla função: estabelece um direcionamento estratégico inequívoco e amplia a aceitação interna do plano, reduzindo resistências, fortalecendo a adesão dos gestores e assegurando que as ações de integridade não sejam percebidas como iniciativas isoladas, mas como política de governo.

Além disso, o Eixo gera alinhamento político e organizacional, ao integrar a integridade aos instrumentos centrais de planejamento (PPA, LDO, LOA) e vinculá-la diretamente às metas das secretarias. Esse alinhamento transforma a integridade em critério de priorização institucional, influenciando decisões orçamentárias, prioridades administrativas e pactuação de resultados. Ao estabelecer metas e responsabilidades para cada unidade, o município passa a operar sob uma lógica coordenada, na qual todas as secretarias assumem corresponsabilidade pelas ações de prevenção e controle.

A execução plena do Eixo 1 também resulta na priorização do tema no ciclo de gestão, garantindo que a integridade seja tratada como política pública estruturante e não como ação periférica ou reativa. A introdução do discurso ético sistemático, a institucionalização das rotinas de governança e a exigência de relatórios periódicos fazem com que a integridade passe a integrar agendas de monitoramento, fóruns de decisões estratégicas e processos de prestação de contas. Com isso, cria-se um ambiente onde a prevenção deixa de ser pontual e passa a orientar práticas, decisões, alocação de recursos e comportamentos no serviço público.

Diretrizes com base no EIXO 2 — INSTÂNCIA RESPONSÁVEL PELA INTEGRIDADE

Objetivo: coordenação central, governança e continuidade

Ação 2.1

Criar a Unidade Municipal de Integridade

Instituição formal, vinculada à Controladoria Interna, com autonomia técnica e atribuições definidas.

Ação 2.2

Definir competências e fluxo operacional da Unidade Municipal de Integridade

Elaboração de ato normativo contemplando: coordenação do plano; gestão de riscos; articulação com secretarias; elaboração de protocolos; supervisão de medidas preventivas.

Ação 2.3

Designar pontos focais de integridade nas secretarias

Servidores que garantirão a execução descentralizadas e o fluxo de informações.

Ação 2.4

Criar a Governança da Integridade

Agenda trimestral de reuniões entre Unidade Municipal de Integridade, Controladoria, Procuradoria, Secretaria do Governo e Participação Social e alta direção.

A implementação do Eixo 2 resultará na criação de uma instância formalmente designada para liderar, coordenar e monitorar as ações de integridade, o que representa um avanço institucional significativo para Estância-SE. A Unidade Municipal de Integridade atuará como eixo articulador entre gabinetes, secretarias e órgãos de controle interno, rompendo com o modelo fragmentado identificado no diagnóstico;ao estabelecer responsabilidades claras, competências específicas, designação de pontos focais e fluxos de comunicação formalizados, a administração passa a dispor de um centro organizacional responsável pela prevenção, capaz de orientar decisões, padronizar procedimentos e assegurar o cumprimento das diretrizes do plano.

Diretrizes com base no EIXO 3 — ANÁLISE E GESTÃO DE RISCOS DE INTEGRIDADE

Objetivo: prevenção, antecipação de falhas e redução de vulnerabilidades

Ação 3.1

Mapear processos críticos do município

Licitações e contratos, folha de pagamento, convênios, assistência social, saúde, educação, transparência, patrimônio, etc

Ação 3.2

Identificar riscos de integridade

A partir dos achados da unidade de análise: ausência de padronização; controles reativos; lacunas documentais; concentração de decisões; fragilidade na gestão de contratos; desarticulação entre áreas.

Ação 3.3

Elaborar a Matriz de Riscos de Integridade

Evidências, impacto, nível de risco, causas, consequências, responsáveis e plano de ação.

Ação 3.4

Implementar planos de tratamento dos riscos

Ações preventivas e corretivas: padronização de fluxos, segregação de funções, normativos, check-lists, treinamentos e capacitação

Ação 3.5

Integrar riscos à rotina administrativa

Riscos passam a orientar decisões, alocação de recursos, revisões normativas e prioridades de governança.

O Eixo 3 produzirá resultados práticos decisivos para a melhoria da gestão pública municipal. A identificação e avaliação sistemática dos riscos, antes inexistentes, permitirão que Estância-SE tenha uma visão clara dos pontos críticos em processos como licitações, contratos, recursos humanos, convênios, transparência, saúde, educação e assistência social. A construção da Matriz de Riscos de Integridade, com critérios de probabilidade, impacto e classificação, fornecerá um instrumento objetivo para orientar decisões, priorizar ações e alocar recursos de forma estratégica. Isso representa uma mudança estrutural, pois transforma riscos invisíveis e informais em informações documentadas, mensuráveis e tratáveis, materializando-se em indicadores que permitirão a medição e acompanhamento das ações desenvolvidas.

A execução dos planos de tratamento previstos para riscos elevados também terá impacto direto na mitigação de falhas administrativas, reforçando controles internos, reduzindo a discricionariedade excessiva, padronizando rotinas e ampliando a rastreabilidade das decisões. Ao adotar uma metodologia preventiva, o município fortalece sua capacidade de antecipar irregularidades, evitar danos ao erário, reduzir retrabalho e melhorar a confiança institucional. Em resumo, o Eixo 3 tornará a administração mais segura, transparente e capaz de responder a riscos de maneira estruturada e fundamentada.

Diretrizes com base no EIXO 4 — MONITORAMENTO CONTÍNUO E AVALIAÇÃO

Objetivo: acompanhamento, correção e melhoria contínua

Ação 4.1

Definir indicadores de integridade

percentual (%) de ações do plano executadas; riscos tratados com os riscos identificados; cumprimento de transparência; participação em capacitações.

Ação 4.2

Criar o Painel Municipal de Integridade

Ferramenta (planilha, sistema simples) com dados por secretaria.

Ação 4.3

Instituir o Relatório Anual de Integridade

Documento consolidando avanços, desafios, riscos críticos e recomendações.

Ação 4.4

Revisar o Plano de Integridade anualmente

Ciclo contínuo de atualização com base em evidências, auditorias, recomendações da Unidade Municipal de Integridade e mudanças normativas.

Ação 4.5

Integrar riscos à rotina administrativa

Riscos passam a orientar decisões, alocação de recursos, revisões normativas e prioridades de governança.

O Eixo 4 ampliará significativamente a capacidade de monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento das ações de integridade no município. Com indicadores claros, painel de integridade e relatórios periódicos, a gestão passa a operar com dados objetivos, permitindo visibilidade sobre avanços, limitações, riscos persistentes e áreas que necessitam de intervenção. Esse mecanismo transforma avaliações subjetivas em processos de controle institucionalizado, favorecendo uma tomada de decisão orientada por evidências, elemento central para a modernização da gestão pública.

A consolidação do ciclo de monitoramento também resultará na institucionalização da melhoria contínua, tornando obrigatória a revisão anual do Plano de Integridade. Isso significa que o plano deixa de ser um documento estático e passa a funcionar como ferramenta viva, que se adapta a mudanças normativas, novas vulnerabilidades, auditorias, recomendações e necessidades emergentes da administração.

Além disso, a transparência dos resultados verificados especialmente por meio dos relatórios públicos e da visibilidade dos indicadores fortalece a confiança da sociedade, dos conselhos municipais e dos órgãos de controle externo, reforçando o compromisso institucional com a ética e a prevenção

MATRIZ INTEGRADA DE INTERVENÇÃO

Eixo da CGU	**Eixo 1 – Apoio da Alta Direção**
Achados da Pesquisa (Diagnóstico)	• Ausência de priorização formal da integridade. • Falta de diretrizes estratégicas comuns entre secretarias. • Cultura institucional reativa.
Ações Propostas	• Publicar decreto instituindo o Plano de Integridade. • Incorporar o Plano de Integridade ao PPA, LDO e LOA. • Expedir comunicações oficiais reforçando o padrão ético e institucional definido pelaliderança. •Pactuar metas de integridade com secretários
Resultado Esperado	• Legitimidade institucional fortalecida. • Alinhamento político-administrativo. • Prioridade da integridade no ciclo de gestão. • Cultura ética reforçada pela liderança.
Eixo da CGU	**Eixo 2 – Instância Responsável pela Integridade**
Achados da Pesquisa (Diagnóstico)	• Inexistência de órgão coordenador. • Fragmentação das ações e informações. • Falta de articulação entre secretarias.
Ações Propostas	• Criar a Unidade Municipal de Integridade . • Definir competências e regimento interno. • Nomear pontos focais nas secretarias.
Resultado Esperado	• Coordenação centralizada e contínua. • Comunicação intersetorial estruturada. • Redução da fragmentação organizacional.

Eixo da CGU	**Eixo 3 – Gestão de Riscos de Integridade**
Achados da Pesquisa (Diagnóstico)	• Inexistência de matriz de riscos. • Processos críticos sem padronização. • Decisões concentradas e controles reativos. • Vulnerabilidades em licitações, contratos, folha e convênios.
Ações Propostas	• Mapear processos sensíveis. • Identificar e classificar riscos. • Construir Matriz de Riscos (probabilidade × impacto). • Elaborar planos de tratamento.• Padronizar fluxos e rotinas.
Resultado Esperado	• Redução de vulnerabilidades. • Fortalecimento dos controles internos. • Tomada de decisão preventiva e baseada em evidências. • Mitigação de riscos operacionais e legais.
Eixo da CGU	**Eixo 4 – Monitoramento Contínuo e Avaliação**
Achados da Pesquisa (Diagnóstico)	• Ausência de indicadores. • Falta de acompanhamento periódico. • Transparência e dados despadronizados. • Inexistência de relatórios formais de integridade.
Ações Propostas	• Criar indicadores de integridade. • Implantar painel de integridade . • Elaborar Relatório Anual de Integridade. • Revisar o plano anualmente com base nos achados.
Resultado Esperado	• Institucionalização da melhoria contínua. • Transparência ampliada. • Evidências para tomada de decisão. • Aumento da confiança da sociedade e órgãos de controle.

INSTRUMENTOS DE APOIO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE

A implementação efetiva do Plano Municipal de Integridade exige um conjunto articulado de instrumentos de apoio, responsáveis por conferir base normativa, organizacional e técnica às ações previstas. Esses instrumentos incluem decretos, portarias, instruções normativas e procedimentos operacionais que formalizam responsabilidades, padronizam rotinas e asseguram segurança jurídica ao processo.

Além do arcabouço normativo, fazem parte desse suporte os mecanismos de governança, como a criação da Unidade Municipal de Integridade, a agenda de governança, os pontos focais nas secretarias e o mapa de responsabilidades. Esses elementos estruturam a coordenação interna, reduzem a fragmentação identificada no diagnóstico e garantem as condições institucionais necessárias para a execução contínua e integrada das ações do plano.

Somam-se a esses dispositivos os instrumentos técnicos, essenciais para a prevenção de riscos e o fortalecimento da gestão. Entre eles destacam-se a Matriz de Riscos de Integridade, o inventário de processos críticos, os registros de eventos de risco e os planos de tratamento, que permitem ao município identificar vulnerabilidades, priorizar intervenções e adotar medidas corretivas e preventivas de forma sistemática.

A implementação também depende de instrumentos de monitoramento e transparência, como indicadores, painel de integridade, relatórios anuais, e-SIC fortalecido e portal da transparência atualizado, que asseguram acompanhamento contínuo, prestação de contas e participação social. Por fim, os instrumentos de capacitação como as trilhas formativas, campanhas educativas e guias internos, sustentam a consolidação de uma cultura ética, fortalecendo competências técnicas e promovendo o engajamento dos servidores no ciclo de integridade.

Deste modo, unidade de análise utilizará os seguintes instrumentos de apoio:

1. Instrumentos Normativos

- Decreto de instituição do Plano Municipal de Integridade
- Ato de criação da Unidade Municipal de Integridade
- Regimento interno da Unidade Municipal de Integridade
- Portarias de nomeação dos responsáveis por atuar como representantes da integridade, dentro de suas áreas.
- Instruções Normativas e Procedimentos Operacionais.
- Fluxos padronizados e checklists administrativos.
-

2. Instrumentos de Governança

- Agenda de Governança da Integridade
- Unidade Municipal de Integridade
- Mapa de Responsabilidades
- Plano de Trabalho da Unidade de Integridade
- Protocolos intersetoriais de comunicação

3. Instrumentos de Gestão de Riscos

- Matriz de Riscos de Integridade
- Inventário de Processos Críticos
- Registro de Eventos de Risco
- Planos de Tratamento de Riscos (causa – consequência - tratamento)

4. Instrumentos de Monitoramento e Avaliação

- Painel de Integridade
- Indicadores de Integridade
- Relatório Anual de Integridade
- Modelo de Autoavaliação das Secretarias
- Revisão Periódica do Plano

5. Instrumentos de Capacitação e Cultura Ética

- Capacitação : Cursos, oficinas e trilhas de aprendizagem.
- Cartilhas e guias internos.
- Campanhas educativas e comunicados éticos.

6. Instrumentos de Suporte Operacional e Tecnológico

- Planilhas e sistemas de gestão de riscos.
- Modelos padronizados (atas, check-lists).
- sistemas de monitoramento

RESULTADOS ESPERADOS

Os resultados esperados da implementação do Plano Municipal de Integridade representam os efeitos concretos e estruturantes que se pretende alcançar a partir das ações distribuídas nos quatro eixos da CGU. Esses resultados refletem a transição de um modelo administrativo fragmentado, reativo e com baixa padronização para uma gestão orientada à prevenção de riscos, ao fortalecimento dos controles internos, à ampliação da transparência e à consolidação de uma cultura organizacional ética.

Ao estabelecer responsabilidades claras, aprimorar fluxos de trabalho, institucionalizar a gestão de riscos e criar mecanismos contínuos de monitoramento, o plano busca gerar melhorias mensuráveis na governança municipal, aumentar a segurança administrativa e fortalecer a confiança da sociedade na administração pública.

Resultado Esperado

- **Legitimidade institucional fortalecida.**
- **Alinhamento político-administrativo.**
- **Prioridade da integridade no ciclo de gestão.**
- **Cultura ética reforçada pela liderança.**

- **Coordenação centralizada e contínua.**
- **Comunicação intersetorial estruturada.**
- **Redução da fragmentação organizacional.**
- **Maior eficiência na execução das ações do plano**

- **Redução de vulnerabilidades.**
- **Fortalecimento dos controles internos.**
- **Tomada de decisão preventiva e baseada em evidências.**
- **Mitigação de riscos operacionais e legais.**

- **Institucionalização da melhoria contínua.**
- **Transparência ampliada.**
- **Evidências para tomada de decisão.**
- **Aumento da confiança da sociedade e órgãos de controle.**



CRONOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO

PERÍODO/ DIAS	AÇÃO	OBJETIVO
1–15	Elaborar e Instituir formalmente o Plano	Decreto publicado; comunicação oficial.
16–30	Incorporar integridade ao PPA/LDO/LOA	Minutas revisadas; ajustes orçamentários.
31–45	Formalizar padrão ético da liderança	Comunicados oficiais emitidos.
46–60	Pactuar metas com secretarias	Metas pactuadas; cronogramas setoriais.
61–90	Criar a Unidade Municipal de Integridade	Portaria publicada; equipe nomeada.
91–120	Definir competências e fluxo operacional	Regimento interno finalizado
121–135	Designar pontos focais	Portarias de nomeação publicadas.
151–180	Mapear processos críticos	Inventário de processos concluído.
181–210	Identificar riscos	Oficinas realizadas; riscos documentados.
211–240	Elaborar Matriz de Riscos	Matriz validada pelos setores.
241–270	Implementar planos de tratamento	Checklists e fluxos implantados.
271–300	Integrar riscos à rotina administrativa	Riscos incorporados às decisões.
301–330	Definir indicadores	Indicadores pactuados.
331–350	Criar Painel Municipal de Integridade	Painel operacional.

CONCLUSÃO

O presente Produto Técnico-Tecnológico propõe a estruturação e implementação do Plano Municipal de Integridade no Município de Estância-SE, fundamentado nas diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU) e nos achados empíricos da pesquisa de campo realizada junto à administração municipal.

O estudo identificou fragilidades institucionais como ausência de instância coordenadora, inexistência de gestão de riscos, baixa padronização de processos, controles reativos, lacunas documentais e desarticulação intersetorial, evidenciando a necessidade de um modelo de integridade que fortaleça a governança, amplie a transparência e reduza vulnerabilidades administrativas.

A proposta organiza-se em quatro eixos estratégicos que orientam um conjunto de ações estruturantes, incluindo a criação da Unidade Municipal de Integridade, a nomeação de pontos focais, o mapeamento de processos críticos, a elaboração da Matriz de Riscos de Integridade, a implementação de planos de tratamento, e o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento como indicadores, painel e relatório anual.

O PTT apresenta um cronograma de execução de 12 meses, com matriz de correlação entre achados e ações, além da indicação de elaboração dos instrumentos normativos e operacionais necessários para a consolidação do plano.

Como resultado, o produto visa instituir um modelo de integridade preventivo, articulado e sustentável, capaz de fortalecer controles internos, melhorar a gestão pública, padronizar rotinas, ampliar a transparência, apoiar a tomada de decisão baseada em evidências e consolidar uma cultura organizacional ética. O Plano de Integridade proposto representa uma intervenção factível e de alto impacto para Estância-SE, oferecendo um roteiro aplicável e alinhado às boas práticas nacionais e internacionais de governança pública.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

ALAINE PIRES MORAIS

Mestranda em Administração Pública, Secretária Adjunta da Secretaria da Administração
Município de Estância

Contato: piresmorais1@hotmail.com

ROSÂNGELA SARMENTO SILVA

Doutora em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) e Mestre em Administração pela mesma instituição, com graduação em Administração pela Faculdade Atual da Amazônia.

Contato: rosangelasarmento13@academico.ufs.br







REFERÊNCIAS

BARRETO, R. T. D. S.; VIEIRA, J. B. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 3, p. 442–463, 2021.

CGU. Plano de Integridade da CGU. Brasília**,** 2021.

CGU. Plano de integridade 2023-2025. 3a **ed. Brasília,** 2023.

MELO, C. L. DE.; HERMANY, R. COMPLIANCE E GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA: PROGRAMAS DE INTEGRIDADE COMO APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL. **Interfaces Científicas - Direito**, v. 9, n. 1, p. 325–345, 5 dez. 2022.

ALBUQUERQUE, F. J. DE; CORREIA-NETO, J. DA S.; SILVA, R. B. DA. Programas de integridade pública: um mapeamento sistemático das diretrizes, indicadores e contribuições

CGU. Plano de Integridade da CGU. Brasília, 2021.

CGU. Plano de integridade 2023-2025. 3a **ed. Brasília,** 2023.

CGU. Manual para Implementação de Programas de Integridade: Orientações para o setor público. Brasília, 2017.

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

A
Prefeitura Municial de Estância SE

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado **"PLANO MUNICIPAL DE INTEGRIDADE DE ESTÂNCIA-SE",** derivado da dissertação de mestrado **"Desenvolvimento de um Plano de Integridade no setor Público Municipal: O Caso se Estância-SE"**, de autoria de "Alaine Pires Morais".

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada, "Universidade Federal de Sergipe".

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um "Relatório Técnico" e seu propósito é "Propor um Plano Municipal de Integridade".

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço "profiap@academico.ufs.br".

Estância-SE, ____ de _____ de 20 __

Registro de recebimento

_____

André Graça Santos
Prefeito do Município de Estância - SE

Discente: Alaine Pires Morais, Mestranda em Administração Pública

Orientadora: Profa. Dra. Rosângela Sarmento Silva, Doutora em Administração. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP

Universidade Federal de Sergipe

19 de dezembro de 2025

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE -UFS/HUMANIDADES

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: PLANO DE INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO MUNICIPAL: O CASO DE ESTÂNCIA-SE

Pesquisador: ALAINE PIRES MORAIS

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 90219025.0.0000.0383

Instituição Proponente: Mestrado Profissional em Administração Pública

Patrocinador Principal: FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 7.960.565

Apresentação do Projeto:

A integridade na administração pública é reconhecida como um dos pilares fundamentais para fortalecer a governança e ampliar a confiança da sociedade nas instituições.

Diante de recorrentes casos de corrupção, desvios de recursos e ineficiência na gestão pública, torna-se essencial adotar mecanismos que promovam a ética, a transparência e a responsabilidade na condução dos assuntos públicos. Nesse cenário, os Planos de Integridade configuram-se como instrumentos estratégicos para prevenir irregularidades, orientar condutas e fomentar uma cultura organizacional baseada em valores éticos e legais (CGU, 2018). Coelho (2017) destaca que tratar do tema do Compliance com a Administração Pública enquanto destinatária de normas para orientação de boas condutas, pode causar estranheza, pois teoricamente, ele teria nascido para adequar as organizações privadas as conformidades legislativas. Porém essa é uma visão equivocada, haja vista que o Poder Público não só deve
estar submetido à legislação bem, como deve ser exemplo de boa-fé, legalidade e boa
governança.

A integridade pública vem ganhando destaque como elemento estratégico da boa
governança, impulsionada por organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as Nações Unidas (ONU) e o Banco

Mundial. Essas instituições alertam para os efeitos negativos da corrupção sobre os investimentos, a confiança institucional e o desenvolvimento sustentável. A OCDE (2017), por exemplo, defende que integridade não se resume à ausência de corrupção, mas consiste no alinhamento contínuo do comportamento institucional aos valores e princípios amplamente aceitos pela sociedade, promovendo legitimidade, eficiência e confiança pública. Experiências internacionais reforçam a importância da integridade pública como eixo estruturante da boa governança. Países como Japão, Estados Unidos e membros da União Europeia têm implementado políticas preventivas e mecanismos de responsabilização de agentes públicos. No Japão, a Agência de Administração Pública fortalece a integridade institucional com foco na ética e na transparência dos servidores OECD (2020). Nos Estados Unidos, o Office of Government Ethics expande diretrizes sobre conflitos de interesse, promovendo padrões éticos no serviço civil federal (OGE, 2022).

Tratados internacionais como a Convenção da ONU contra a Corrupção (2003), a
Convenção da OCDE (1997) e a Convenção Interamericana da OEA (1996) impulsionaram significativas reformas legais no Brasil. Entre os principais marcos estão a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e o Decreto nº 11.529/2023, que institui o Programa de Integridade Pública.

Esses normativos definem diretrizes obrigatórias para que órgãos e entidades públicas adotem práticas preventivas, realizem a gestão de riscos e consolidem uma cultura institucional orientada pela ética e pela responsabilidade (CGU, 2023; Polettini, 2021).

A promulgação desses marcos legais e normativos reforçou a compreensão de que a
integridade pública não é mais uma recomendação, mas uma exigência institucional crescente.

Diante do avanço das legislações nacionais e dos compromissos internacionais voltados ao combate à corrupção e à promoção da boa governança, os órgãos da administração pública passaram a ser pressionados a implementar medidas concretas. Nesse cenário, os Planos de Integridade emergem como instrumentos estratégicos para adequação às normas, mitigação de riscos institucionais e proteção da reputação pública (Coelho, 2017).

Como resposta a esse novo contexto normativo e institucional, a Controladoria-Geral
da União (CGU) tem desempenhado um papel estratégico na indução e apoio à implementação dos Planos de Integridade no setor público. Por meio do Guia de Integridade Pública (CGU, 2018) e da Plataforma e-Prevenção, a CGU oferece orientações metodológicas e ferramentas operacionais que auxiliam os órgãos e entidades públicas na estruturação de programas voltados à prevenção de fraudes, ao mapeamento e tratamento de riscos, bem como ao

fortalecimento da transparência e da responsabilização. Tais iniciativas buscam transformar diretrizes normativas em práticas institucionais efetivas, promovendo uma cultura organizacional orientada pela ética e pela boa governança.

No âmbito subnacional, o Estado de Sergipe tem avançado na consolidação de marcos normativos voltados à promoção da integridade pública. A Lei Estadual nº 8.866, de 7 de julho de 2021, estabeleceu a obrigatoriedade de programas de integridade para empresas que contratem com a administração pública estadual, representando um movimento importante de alinhamento às boas práticas nacionais e internacionais de governança (Sergipe, 2021). Essa legislação foi regulamentada pelo Decreto nº 41.008, de 6 de outubro de 2021, que detalhou os parâmetros e procedimentos necessários à sua implementação, conferindo maior efetividade ao controle da integridade nas contratações públicas (Sergipe, 2021b). Avançando nesse processo, o Governo de Sergipe instituiu, por meio do Decreto nº 901, de 13 de dezembro de 2024, a Política Estadual de Conformidade e Integridade Pública ¿ Integre-SE, um marco que estabelece diretrizes para o fortalecimento da cultura de integridade em toda a administração direta e indireta estadual (Sergipe, 2024).

Em continuidade a essa institucionalização, observa-se o recente esforço de verticalização das práticas de integridade no Estado, com iniciativas específicas no âmbito das secretarias. Em fevereiro de 2025, a Assembleia Legislativa de Sergipe aprovou o Projeto de Lei nº 08/2025, voltado à modernização do código de conduta e integridade da Secretaria de Estado da Fazenda. A medida representa um passo decisivo na internalização dos princípios da integridade pública nos processos administrativos cotidianos, ao consolidar mecanismos disciplinares mais atualizados e reforçar o compromisso da alta gestão com a ética e a responsabilidade institucional. Embora o arcabouço normativo sobre integridade pública tenha avançado em níveis federal e estadual, sua efetiva implementação nos municípios permanece limitada. Essa lacuna evidencia não uma resistência às boas práticas, mas a inadequação estrutural das estratégias adotadas até aqui, muitas vezes formuladas de forma centralizada, sem considerar a heterogeneidade institucional e a capacidade instalada das administrações locais. Como observa Speck (2019), a ausência de estruturas dedicadas à integridade nos governos municipais é um dos principais gargalos para a prevenção da corrupção, agravada pela escassez de pessoal qualificado, restrições orçamentárias e barreiras culturais. Esse quadro revela que, para além da produção normativa, é urgente investir na criação de modelos

escalonáveis e compatíveis com a realidade municipal, capazes de transformar a integridade pública em prática cotidiana, e não apenas em diretriz formal. A fragilidade institucional nos municípios, conforme reafirma Speck (2019), revela-se não apenas na escassez de estrutura, capacitação e recursos, mas na incapacidade de institucionalizar rotinas de integridade com alcance sistêmico. O paradoxo é evidente: enquanto o nível municipal concentra a maior parte da execução de políticas públicas e do contato direto com o cidadão, é também onde as práticas de integridade encontram menor enraizamento. Essa contradição compromete não apenas a eficácia da gestão, mas a legitimidade do Estado diante da sociedade. A ausência de mecanismos mínimos de prevenção e responsabilização nos entes locais corrói a confiança institucional e amplia a percepção de impunidade, o que reforça a necessidade de abordagens específicas para a realidade dos municípios, mais adaptativas, progressivas e sustentáveis.

Apesar da centralidade da administração municipal na prestação de serviços públicos e no contato direto com a população, ela continua sendo um dos elos mais frágeis na cadeia da integridade pública. A fragilidade não decorre apenas de limitações operacionais, mas da ausência de pressão institucional e de incentivos concretos para a adoção de boas práticas. A baixa institucionalização de controles internos, combinada à resistência política local, muitas vezes motivada pela percepção de que políticas de integridade comprometem a autonomia decisória e expõem práticas clientelistas, bloqueia a difusão de medidas éticas no cotidiano da gestão. Nesse contexto, a integridade não é percebida como valor estratégico, mas como formalidade burocrática. Romper esse ciclo exige não apenas capacitação, mas reconfiguração de incentivos, fiscalização articulada e engajamento da sociedade civil (Menezes; De Mendonça; De Carvalho, 2023).

Embora os Planos de Integridade frequentemente assumam um caráter meramente formal em contextos municipais com baixa capacidade institucional, como discutido anteriormente, seu potencial estratégico não deve ser descartado. Quando concebidos com base em diagnósticos realistas, adaptados às condições locais e sustentados por práticas efetivas de gestão de riscos e responsabilização, esses instrumentos podem contribuir significativamente para consolidar uma cultura organizacional voltada à ética pública e à boa governança (Vieira; Barreto, 2019). Melo e Hermany (2022) ressaltam que sua efetividade depende menos da formalização documental e mais da incorporação cotidiana de valores de integridade pelas organizações públicas, sobretudo nas esferas mais vulneráveis da administração.

A realidade do município de Estância-SE ilustra de forma afinca os desafios enfrentados

por administrações locais na institucionalização de práticas efetivas de integridade. Embora conte com medidas pontuais de transparência, como a disponibilização de informações básicas no portal institucional, o município ainda não possui um Plano de Integridade formalizado e compatível com sua estrutura administrativa. Essa lacuna revela não apenas a ausência de diretrizes operacionais para a prevenção de riscos e responsabilização de agentes públicos, mas também a inexistência de mecanismos essenciais como códigos de conduta, canais de denúncia e instâncias de monitoramento. A situação evidencia um descompasso entre os compromissos normativos assumidos em nível nacional e estadual e a prática institucional local, que segue desprovida de uma política estruturada de integridade pública.

A inexistência de um Plano de Integridade no município de Estância-SE não representa apenas uma lacuna normativa, mas um fator de vulnerabilidade institucional com implicações diretas sobre o uso dos recursos públicos e a confiança da sociedade na administração local.

Diante desse cenário, torna-se imperativo não apenas implementar políticas orientadas à ética e à responsabilização, mas desenvolver mecanismos que traduzam, de forma efetiva e realista, as diretrizes estaduais e federais para o contexto municipal.

Essa adaptação não pode ser meramente formal: exige articulação entre atores locais, compromisso da alta gestão e instrumentos operacionais que assegurem o controle, a prevenção e a responsabilização de condutas lesivas ao interesse público. Trata-se, em última instância, de transformar a integridade em prática institucional concreta, e não apenas em exigência normativa.

HIPÓTESE

O município de Estância, localizado no estado de Sergipe, insere-se nesse contexto desafiador. Embora disponha de um arcabouço legal e institucional básico, ainda não possui um Plano de Integridade estrutural que oriente a conduta dos agentes públicos, estabeleça mecanismos de controle e aprimoramento da transparência. Diante disso, surge o seguinte problema de pesquisa: Quais são as condições institucionais, técnicas e políticas necessárias para a implementação de um Plano de Integridade no município de Estância -SE, alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União, e quais os principais desafios à sua efetivação como instrumento de prevenção à corrupção e fortalecimento da governança local?

METODOLOGIA PROPOSTA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, com objetivos descritivos e exploratórios, conforme a tipologia proposta por (Gil, 2008). O método utilizado será o estudo de caso, por permitir uma investigação aprofundada e contextualizada de um fenômeno contemporâneo dentro de seu ambiente real (Yin, 2015). O caso em questão será o processo de estruturação do Plano de Integridade no município de Estância/SE, sendo classificado como estudo de caso único e incorporado.

Quanto aos procedimentos técnicos, serão utilizados levantamento documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com servidores públicos diretamente envolvidos com áreas como controle interno, gestão de riscos, corregedoria e planejamento. A escolha da abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de captar a complexidade dos fatores institucionais, técnicos e políticos que influenciam a implementação do Plano de Integridade, bem como compreender as percepções e experiências dos atores institucionais.

A triangulação entre fontes documentais, bibliográficas e empíricas visa conferir maior robustez analítica ao estudo. O referencial metodológico adotado permitirá identificar, interpretar e refletir sobre os elementos condicionantes do processo de institucionalização da integridade pública no contexto municipal, alinhando-se às diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU, 2018).

3.1 COMITÊ DE ÉTICA

Esta pesquisa foi submetida à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Sergipe, por meio da Plataforma Brasil, conforme determina a Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que dispõe sobre as normas aplicáveis à pesquisa nas Ciências Humanas e Sociais (Brasil, 2016).

Tendo em vista que o estudo envolve a coleta e análise de dados obtidos diretamente de indivíduos por meio de entrevistas com servidores públicos municipais e análise de documentos administrativos, é imprescindível assegurar a proteção dos participantes, bem como o respeito aos princípios éticos da autonomia, beneficência, não maleficência, justiça e equidade (Brasil, 2012).

A submissão segue as exigências da Norma Operacional nº 001/2013, que orienta os procedimentos para submissão, avaliação e acompanhamento de pesquisas envolvendo seres humanos (Conselho Nacional De Saúde, 2013). Foram incluídos no protocolo de pesquisa os seguintes documentos: projeto completo, declaração de compromisso do pesquisador, Termo

de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), folha de rosto (assinada pelo coordenador do PROFIAP/UFS), cronograma, orçamento e demais documentos exigidos conforme a especificidade do estudo.

O TCLE foi redigido em linguagem acessível, garantindo ao participante o direito à informação, ao anonimato e à possibilidade de recusa ou desistência em qualquer etapa da pesquisa, sem prejuízo de qualquer natureza. O estudo será conduzido em consonância com os marcos éticos vigentes, respeitando a dignidade, a liberdade e a privacidade dos participantes

A aprovação ética prévia é condição para o início da coleta de dados empíricos, e eventuais ajustes metodológicos que impliquem riscos adicionais ou alterações relevantes no delineamento da pesquisa serão comunicados ao CEP, conforme as diretrizes éticas estabelecidas.

3.1.1 Critérios de Encerramento ou Suspensão, Resultados e Divulgação da pesquisa

3.1.1.1 Critérios de Encerramento ou Suspensão

O encerramento ou a suspensão da pesquisa poderá ocorrer em situações específicas, previamente definidas, a fim de assegurar a validade científica e a ética do estudo:

a) Conclusão dos objetivos ¿ quando todas as etapas metodológicas forem cumpridas e os objetivos geral e específicos devidamente alcançados.

b) Impedimentos éticos ¿ caso sejam identificados riscos ou violações éticas que comprometam a integridade dos participantes ou do processo de pesquisa, conforme parecer do Comitê de Ética em Pesquisa.

c) Indisponibilidade de dados ¿ quando a ausência ou recusa de acesso a documentos e informações essenciais inviabilizar a análise proposta.

d) Baixa participação de entrevistados ¿ caso não se atinja um número mínimo de participantes estratégicos para a coleta de dados, comprometendo a robustez da análise.

e) Fatores externos ¿ situações de ordem política, administrativa ou financeira que impossibilitem a continuidade da investigação dentro dos parâmetros propostos.

1.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A pesquisa tem como objetivo verificar quais são as condições institucionais, técnicas e políticas necessárias para a implementação de um Plano de Integridade no município de

Estância-SE, alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União, e quais os principais desafios à sua efetivação como instrumento de prevenção à corrupção e fortalecimento da governança local.

O delineamento metodológico da pesquisa adotado é o estudo de caso único, tendo como unidade de análise o município de Estância, estado de Sergipe. Tal escolha permite uma análise aprofundada das condições institucionais e operacionais locais, possibilitando compreender os desafios enfrentados pela gestão pública municipal em relação à promoção da integridade. O estudo de caso, conforme Yin (2015), é indicado quando se deseja explorar fenômenos complexos inseridos em contextos específicos.

Esta pesquisa caracteriza-se como aplicada, pois objetiva a produção de conhecimento voltado à solução de um problema concreto da administração pública municipal, que se trata da ausência de um Plano de Integridade no município de Estância, estado de Sergipe. Possui abordagem qualitativa, voltada à compreensão da realidade institucional, das práticas de gestão e das vulnerabilidades existentes quanto à integridade pública. Segundo Creswell e Creswell (2021), é uma maneira de buscar compreender o significado que os indivíduos ou grupos podem atribuir a um problema social.

Corroborando com esse entendimento, Yin (2015) destaca que a pesquisa qualitativa contribui para explicar o comportamento humano e social, à medida que pode revelar a existência de conceitos que podem emergir por meio da análise de múltiplas fontes de evidências.

A pesquisa também é exploratória e descritiva, pois tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, na medida em que busca identificar, analisar e compreender os riscos de integridade existentes, bem como propor soluções baseadas em diretrizes normativas e boas práticas nacionais e internacionais, Gil (2008).

O estudo será conduzido sob o método indutivo, buscando compreender os fenômenos relacionados à ausência de mecanismos sistematizados de integridade na administração municipal, haja vista que a construção do Plano de Integridade se dará a partir da observação da realidade concreta do município e da análise de dados empíricos coletados ao longo da investigação Gil (2008). O raciocínio indutivo permitirá compreender os aspectos específicos do contexto local e, a partir disso, formular proposições e recomendações aplicáveis, para construir um Plano de Integridade alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU).

A pesquisa será conduzida sob o paradigma qualitativo-interpretativo, que privilegia a compreensão dos significados atribuídos pelos atores sociais envolvidos na gestão pública

municipal. De acordo com Yin (2016), a pesquisa qualitativa é apropriada para responder a questões do tipo ¿como¿ e ¿por que¿, especialmente quando o fenômeno estudado está inserido em um contexto social específico e não pode ser dissociado de seu ambiente real.
Essa abordagem valoriza a compreensão profunda dos significados atribuídos pelos sujeitos aos fenômenos investigados e requer o uso de múltiplas fontes de evidência, como entrevistas, documentos e observações. No caso desta pesquisa, a abordagem qualitativa permite captar as percepções dos servidores públicos e identificar vulnerabilidades institucionais que não seriam visíveis por métodos quantitativos.

CRITÉRIOS DE INCLUSÃO
A definição de critérios de inclusão dos participantes é essencial para garantir a validade científica, a ética e a adequação metodológica da pesquisa. Considerando a natureza qualitativa e exploratória do estudo, os participantes deverão atender aos seguintes critérios:
a) Vínculo institucional: ser servidor(a) público(a) efetivo(a), comissionado(a) ou contratado(a) junto ao Município de Estância-SE;
b) Função estratégica: ocupar cargo de gestão, coordenação, assessoria ou função considerada estratégica para os processos administrativos e de tomada de decisão no municipio;
c) Experiência profissional: possuir, preferencialmente, experiência mínima de 1 (um) ano no exercício das funções públicas no município, garantindo maior familiaridade com processos institucionais;
d) Disponibilidade: manifestar interesse e disponibilidade para participar das entrevistas semiestruturadas, colaborando de forma voluntária;
e) Consentimento ético: assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme orientações do Comitê de Ética em Pesquisa, garantindo a adesão consciente e voluntária.

Esses critérios asseguram que os participantes envolvidos possuam conhecimento e experiência relevantes para contribuir com a análise das condições institucionais, técnicas e políticas necessárias à implementação do Plano de Integridade no município de Estância-SE.

NO REENVIO COM A CARTA RESPOSTA, CONSTA APENAS DO PROJETO CRITÉRIOS DE EXCLUSÃO

Assim como a definição de critérios de inclusão, a delimitação de critérios de exclusão é fundamental para assegurar a consistência metodológica, a ética e a validade da pesquisa. Os participantes que se enquadrarem em uma ou mais das situações a seguir serão excluídos do estudo:
a) Ausência de vínculo institucional: indivíduos que não possuam relação formal ou funcional com o Município de Estância-SE;
b) Funções não estratégicas: servidores(as) que desempenhem exclusivamente atividades de execução operacional sem relação direta com processos decisórios ou de gestão institucional;
c) Tempo insuficiente de experiência: servidores(as) com menos de 6 (seis) meses de exercício no cargo ou função pública municipal, por não possuírem experiência mínima relevante para a análise institucional;
d) Falta de disponibilidade: indivíduos que não manifestarem interesse em participar, não atenderem às convocações ou não dispuserem de tempo para as entrevistas;
e) Recusa ou retirada do consentimento: participantes que não assinarem ou que solicitarem a retirada do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) durante o andamento da pesquisa;
f) Impedimentos éticos: situações em que a participação do respondente possa gerar riscos à sua integridade ou comprometer a imparcialidade dos resultados.

A adoção desses critérios de exclusão visa assegurar que a pesquisa mantenha coerência metodológica, respeito ético e validade científica, envolvendo apenas participantes

METODOLOGIA DE ANÁLISE DE DADOS

Os dados serão analisados por meio da análise de conteúdo temática, conforme proposto por Bardin (2016), que define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas para análise das comunicações, visando por meio de procedimentos sistemáticos, obter informações, conteúdos, indicadores, promovendo a inferência de conhecimentos que são relativos às condições de produção ou de recepção das mensagens. A autora destaca ainda que para a realização da análise de conteúdo, a técnica é dividida em fases para uma melhor percepção de como cada momento da análise é realizada, a saber: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Essas fases permitem

a categorização e interpretação das informações coletadas a partir de eixos previamente definidos em conformidade com os objetivos da pesquisa. As categorias a serem analisadas tratam de: (i) Comprometimento e apoio da alta direção; (ii) Instância responsável; (iii); Análise de riscos; (iv) Monitoramento contínuo. Na primeira etapa, estabelecem-se os objetivos da pesquisa e realiza-se o recorte do material, seguido por uma leitura flutuante com o propósito de familiarização. Em seguida, é elaborado o plano de análise. A segunda etapa corresponde à exploração do material, momento em que os dados são codificados e categorizados. Após isso, identificam-se as unidades de análise e procede-se à análise das categorias e subcategorias, finalizando com o processo de categorização. Por fim, a terceira etapa refere-se ao tratamento dos dados, que envolve a classificação e organização das categorias, a quantificação das informações e a interpretação dos temas e categorias identificados. Essas ações serão identificadas a partir da comparação das respostas com as categorias de análise que foram obtidas a partir do Manual de Integridade Pública da CGU o qual vem auxiliando as instituições na adoção de política de gestão da integridade. Com esses resultados da análise de conteúdo, será possível estabelecer uma proposta de um Plano de Integridade para o município de Estância - SE. Será elaborada uma Matriz de Riscos de Integridade com base nos critérios estabelecidos pela Controladoria-Geral da União (CGU), considerando os riscos identificados nas áreas analisadas, tais como: licitações e contratos, gestão de pessoas, convênios, compras públicas e ouvidoria. A construção do Plano de Integridade será orientada pelas etapas previstas no Guia de Integridade Pública da CGU (2018), compreendendo diagnóstico organizacional, gestão de riscos, definição de medidas preventivas, instâncias de monitoramento e ações de capacitação. Esses elementos serão organizados com base na triangulação entre os dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, observações institucionais e análise documental. Além disso, poderão ser incorporadas contribuições teóricas complementares identificadas ao longo da análise, especialmente no que se refere aos

limites institucionais, às especificidades dos municípios de médio porte e aos fatores culturais que influenciam a consolidação de práticas íntegras, conforme discutido no referencial teórico da pesquisa. Essa articulação entre modelo normativo e contexto empírico visa garantir que as proposições do plano estejam alinhadas tanto aos marcos legais quanto à realidade institucional do município de Estância. A utilização da triangulação entre entrevistas e documentos administrativos visa assegurar maior validade interna à pesquisa, conforme sugerido por Yin (2015), ao permitir a confrontação entre diferentes tipos de evidência

empírica. Além disso, a interpretação dos dados será guiada por referenciais como a análise de conteúdo de Bardin (2016), complementada por modelos de integridade institucional propostos pela OCDE (2020) e pela Controladoria-Geral da União (2020), que fornecem parâmetros objetivos para avaliar a aderência do município às boas práticas em governança e ética pública.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

verificar quais são as condições institucionais, técnicas e políticas necessárias para a implementação de um Plano de Integridade no município de Estância-SE, alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União, e quais os principais desafios à sua efetivação como instrumento de prevenção à corrupção e fortalecimento da governança local.

Objetivo Secundário:

Mapear o arcabouço normativo e institucional vigente no município de Estância-SE relacionado à integridade pública;

Diagnosticar as condições políticas e administrativas locais que influenciam a implementação de um Plano de Integridade;

Identificar os principais riscos de integridade nas atividades administrativas municipais;

Investigar os desafios técnicos, operacionais e culturais enfrentados por municípios de médio porte na adoção de planos de integridade;

Propor diretrizes e recomendações para a elaboração e implementação

de um Plano de Integridade adaptado ao contexto institucional de Estância-SE.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Objetivo Primário:

verificar quais são as condições institucionais, técnicas e políticas necessárias para a implementação de um Plano de Integridade no município de Estância-SE, alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União, e quais os principais desafios à sua efetivação como

instrumento de prevenção à corrupção e fortalecimento da governança local.

Objetivo Secundário:

Mapear o arcabouço normativo e institucional vigente no município de Estância-SE relacionado à integridade pública;
Diagnosticar as condições políticas e administrativas locais que influenciam a implementação de um Plano de Integridade;
Identificar os principais riscos de integridade nas atividades administrativas municipais;
Investigar os desafios técnicos, operacionais e culturais enfrentados por municípios de médio porte na adoção de planos de integridade;
Propor diretrizes e recomendações para a elaboração e implementação
de um Plano de Integridade adaptado ao contexto institucional de Estância-SE.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:
A presente pesquisa tem como objetivo verificar quais são as condições institucionais, técnicas e políticas necessárias para a implementação de um Plano de Integridade no município de Estância-SE, alinhado às diretrizes da Controladoria-Geral da União, e quais os principais desafios à sua efetivação como instrumento de prevenção à corrupção e fortalecimento da governança local. Metodologia: Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, adotando o método do estudo de caso. A coleta de dados será realizada por meio da análise de documentos oficiais e da condução de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e servidores estratégicos do Município de Estância. A técnica de análise de conteúdo será empregada para interpretar os dados, utilizando a triangulação entre diferentes fontes como forma de assegurar a validade dos resultados.

Principais Resultados esperados:
Com base nesse diagnóstico, será elaborada uma proposta de plano adaptado à realidade local, contemplando medidas de prevenção, responsabilização e promoção da cultura ética na gestão pública.

Relevância e Originalidade: A relevância do estudo está na necessidade de expandir as práticas

de integridade pública para os entes municipais, especialmente em contextos de baixa maturidade institucional. Sua originalidade reside na adaptação das diretrizes da CGU e de modelos internacionais a um cenário municipal específico.

Contribuições teóricas, metodológicas e de gestão:
O estudo contribui para a consolidação do campo teórico sobre integridade e governança pública ao abordar o tema em nível local. Metodologicamente, apresenta um modelo de estudo de caso aplicado à realidade brasileira, com potencial de replicação. No campo da gestão, oferece uma ferramenta prática para que administrações municipais aprimorem seus mecanismos de integridade, com vistas à eficiência, à transparência e à accountability. Contribuições sociais: Ao propor melhorias na governança ética e institucional da administração municipal, o estudo visa fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas, melhorar a prestação de serviços e promover uma gestão mais íntegra e comprometida com o interesse coletivo. Vinculação da pesquisa: A pesquisa está vinculada à linha de Administração Pública e Organizações do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Sergipe (UFS). A investigação dialoga diretamente com os objetivos dessa linha ao propor soluções aplicáveis
para o aprimoramento da gestão pública municipal, com foco na institucionalização de práticas de integridade e na consolidação de mecanismos de governança local. A proposta integra conhecimento teórico e aplicação prática, fortalecendo o compromisso do programa com a produção de conhecimento voltado à transformação da realidade das organizações públicas.

Equipe da pesquisa
ALAINE PIRES MORAIS - 003.897.475-48 -¿ 79999203988 - ALAINEPIRES@ACADEMICO.UFS.BR

Rosângela Sarmento Silva ¿ CPF 446.923.232-72

FINANCIAMENTO PRÓPRIO

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Vide campo "Conclusões ou Pendências e Lista de inadequações¿

Recomendações:

Recomenda-se que as alterações realizadas no projeto brochura também sejam inseridas no PB_informações básicas.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Trata-se de uma resposta ao parecer consubstanciado CEP n.° 90219025.0.0000.0383 datado de 01/07/2025

Após análise ética, de acordo com a Resolução 466/12, Resolução 510/16 e a Norma Operacional 01/2003, o Protocolo de Pesquisa foi ajustado. Entretanto, tendo em vista que algumas informações foram extraídas diretamente da atualização realizada no projeto brochura, recomenda-se também a atualização do PB_informações básicas.

De acordo com a Norma Operacional CNS Nº 001 de 2013, item 3.4.1.9., ¿Todos os protocolos de pesquisa devem conter, obrigatoriamente: (...) Cronograma: informando a duração total e as diferentes etapas da pesquisa, em número de meses, com compromisso explícito do pesquisador de que a pesquisa somente será iniciada a partir da aprovação pelo Sistema CEP-Conep¿. Rever cronograma relativo à coleta de dados

1)Quantos aos Termos apresentados

Pendências ajustadas

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2593166.pdf	25/08/2025 13:15:37		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_de_Consentimento_Livre_e_Esclarecido__TCLE__CEP_Humanidades_revisado.pdf	25/08/2025 13:05:58	ALAINE PIRES MORAIS	Aceito
Outros	Termo_para_Utilizacao_de_Dados_C	25/08/2025	ALAINE PIRES	Aceito

Outros	EP_Humanidades_assinado_assinado.pdf	12:52:50	MORAIS	Aceito
Outros	Carta_Resposta_as_Pendencias_documentais_CEP_Humanidades_Alaine_assinado_assinado.pdf	25/08/2025 12:48:25	ALAINE PIRES MORAIS	Aceito
Brochura Pesquisa	PROJETO_BROCHURA_alterado.pdf	25/08/2025 12:46:46	ALAINE PIRES MORAIS	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto_assinado_assinado.pdf	01/07/2025 07:51:38	ALAINE PIRES MORAIS	Aceito
Outros	Termo_de_Compromisso_e_Confidencialidade_CEP_Humanidades.pdf	30/06/2025 18:26:46	ALAINE PIRES MORAIS	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Termo_de_Autorizacao_e_Existencia_de_Infraestrutura_CEP_Humanidades.pdf	30/06/2025 18:25:36	ALAINE PIRES MORAIS	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_BROCHURA_pesquisa.pdf	30/06/2025 18:22:28	ALAINE PIRES MORAIS	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_de_Consentimento_Livre_e_Esclarecido__TCLE__CEP_Humanidades.pdf	30/06/2025 18:17:47	ALAINE PIRES MORAIS	Aceito

Situação do Parecer:
Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:
Não

SAO CRISTOVAO, 09 de Novembro de 2025

Assinado por:
ELAINE MARIA SANTOS
(Coordenador(a))