



O ALICERCE AXIOLÓGICO DA GESTÃO: ÉTICA E INTEGRIDADE COMO VETORES DA GOVERNANÇA E A NOVA FRONTEIRA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ISABELLA MARIA DORIGUETTO FERREIRA GUARDIERO

OFICIALA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública enfrenta hoje um problema difícil: as políticas e serviços públicos tornam-se cada vez mais intrincados, mas os cidadãos esperam que tudo seja feito com perfeição e de forma muito eficiente. Nesse contexto, o conceito de governança pública surge como um conjunto de formas de liderar, planejar e controlar as ações da administração pública, com o objetivo de direcionar, avaliar e acompanhar seu desempenho. No entanto, o sucesso desses mecanismos depende não só da sua forma legal, mas principalmente da base moral que os sustenta: ética e cultura de integridade.

O título sugerido para o artigo, “O Alicerce Axialógico da Gestão: Ética e Integridade como Vetores da Governança e a Nova Fronteira de Atuação do Ministério Público”, mostra a ideia principal do trabalho: a integridade é o valor essencial (axiológico) que apoia uma governança pública justa e eficiente. A integridade, segundo a definição da Controladoria-Geral da União (CGU), significa que as instituições públicas atuam de acordo com os princípios e normas que regulam a gestão. Vai além de seguir as regras (*compliance*), mostrando um compromisso com o que é certo e com o bem-estar da sociedade.

Promover essa cultura é essencial para fortalecer o Estado Democrático de Direito e aumentar a confiança da sociedade nas instituições. O objetivo deste trabalho é entender como a ética influencia o comportamento dos agentes públicos em situações onde há espa-

ço para decisão própria e como a cultura de integridade, por meio da criação de programas e do gerenciamento de riscos, se torna a ferramenta mais importante para garantir uma administração pública honesta e transparente. Além disso, busca-se definir o papel do Ministério Público nessa nova área de atuação, que passa da simples repressão para a promoção ativa da integridade.

2. A ÉTICA PÚBLICA E A SUPERAÇÃO DO FORMALISMO LEGAL

O Direito Administrativo tradicional norteia-se basicamente no princípio da legalidade, segundo o qual o administrador só pode agir se a lei autorizar. No entanto, o artigo 37 da Constituição Federal é claro ao dizer que, junto com a legalidade, deve haver o princípio da moralidade. Esse princípio obriga as pessoas a agirem com honestidade e boa-fé, mesmo que não haja uma lei que trate desse assunto de forma explícita.

2.1. MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DISCRICIONARIEDADE

A moralidade administrativa, segundo a doutrina clássica de Hely Lopes Meirelles (2020), é o grupo de regras éticas que orientam o administrador a agir conforme a lei, mas também com honestidade e compromisso com a instituição. A ética funciona como um guia prático para tomar decisões.

Nos espaços onde a lei permite ao gestor escolher entre várias opções que são todas legais, a ética é o critério fundamental para tomar a

decisão certa. O agente público não escolhe só entre o que é legal e o que não é, mas principalmente entre o honesto e o que não é, e entre o que é melhor para o bem comum. A ética é o que permite ao indivíduo reconhecer o que é certo e agir de forma correta, guiando seu comportamento de maneira virtuosa (CGU, 2017).

A falta de um aspecto ético robusto resulta em uma situação que pode ser chamada de “legalidade sem moral” – a realização de ações que são formalmente legais, mas ética ou moralmente duvidosas, o que prejudica a confiança da população. A ética preenche essa lacuna, pedindo que os princípios constitucionais do “LIMPE” (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) sejam usados como critérios ativos para a tomada de decisões, capazes de explicar as escolhas administrativas diante da sociedade.

2.2. CÓDIGOS DE ÉTICA E EDUCAÇÃO: O ELEMENTO FORMATIVO

A ética se estabelece por meio da criação e utilização de Códigos de Ética e Conduta. Esses códigos, além de serem manuais de regras, devem ser ferramentas que incentivem a cultura organizacional, transformando os valores organizacionais em diretrizes que podem ser aplicadas no dia a dia. A doutrina diz que para que as pessoas realmente entendam os conceitos de ética e integridade, é preciso investir em ações de ensino, a fim de que cada pessoa perceba seu papel e responsabilidade.

A educação ética contínua ajuda a tornar a moralidade parte da própria existência do servidor, transformando algo que vem de fora para um valor intrínseco do agente público. Isso faz com que ele priorize o bem comum em tudo o que faz, conforme ensina Di Pietro (2023), que vincula o dever de probidade ao núcleo do ofício público.

3. A CULTURA DE INTEGRIDADE: ESTRUTURA E INSTITUCIONALIZAÇÃO

A integridade pública é a aplicação prática da ética na gestão. É a capacidade orga-

nizacional de evitar que aconteçam erros, fraudes e corrupção, garantindo que o bem público seja priorizado em relação aos interesses particulares.

3.1. INTEGRIDADE VERSUS COMPLIANCE: AS FRONTEIRAS CONCEITUAIS

A diferença entre *compliance* (conformidade) e integridade é muito importante no Direito Administrativo moderno. Enquanto *compliance* é o processo de seguir as normas, leis e regulamentos, a integridade é algo mais abrangente, que inclui ética, valores e a maneira como a organização e as pessoas dentro dela escolhem cumprir compromissos que vão além do que é exigido por lei (CGU, 2017).

A integridade é, segundo Heywood e Kirby (2020), um ideal moral sólido que vai além da retórica contra a corrupção e busca criar um conjunto de normas que tenha efeitos positivos na cultura organizacional. No Brasil, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e o Decreto da Governança (Decreto nº 9.203/2017) estabeleceram o termo “Programa de Integridade” para designar esses sistemas de conformidade ética e legal.

3.2. OS PILARES PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA CULTURA SÓLIDA

Apenas ter um “Programa de Integridade” não é suficiente para garantir que ele funcione; é preciso transformá-lo em uma “Cultura de Integridade”. Essa cultura se consolida sobre pilares operacionais e axiológicos:

a) Liderança e *tone at the top*: o compromisso ético deve ser dado “pelo exemplo da liderança”. A alta administração precisa mostrar um compromisso firme com a ética (*tone at the top*), criando um ambiente onde o comportamento correto é valorizado e encorajado.

b) Gestão de riscos de integridade: esse é o pilar técnico mais importante. A identificação, avaliação e tratamento dos riscos de integridade, como fraudes, assédio e conflitos de interesses, ajudam a administração a criar controles internos que são adequados e eficazes. A gestão de riscos leva a organização de uma forma reativa para uma forma proativa, prevenindo de forma antecipada a ocorrência do ilícito.

c) Canais de denúncia e *due diligence*: uma cultura de integridade precisa de mecanismos que ajudem a identificar problemas, como canais de denúncia fáceis de usar e seguros. A devida diligência (*due diligence*) na contratação e na assinatura de parcerias garante que a integridade vá além dos muros da organização.

d) Ações de punição e remediação: a integridade requer que qualquer comportamento inadequado seja identificado rapidamente e punido com justiça e transparência. A punição certa cria um sistema que desencoraja a fraude, complementando o incentivo de boas ações.

Estudos recentes destacam que a falta de implementação adequada desses pilares, principalmente a resistência à mudança e a interferência política, constitui um grande obstáculo para a eficácia da governança (Fernandes, 2025).

4. INTEGRIDADE, GOVERNANÇA E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

A inclusão da integridade dentro da estrutura de governança pública é o que ajuda as instituições a aumentar sua credibilidade e a obter resultados mais eficazes (Fernandes, 2025). A governança, ao exercer sua função de fiscalizar e avaliar, precisa utilizar a integridade como forma de medir a qualidade da gestão.

4.1. GOVERNANÇA E O GRC: UMA ABORDAGEM SISTÊMICA

A governança pública moderna funciona com base nos três pilares GRC (governança, risco e *compliance*). Isto é dizer que a governança define o tom e o caminho a seguir; a gestão de riscos identifica as ameaças que podem prejudicar os objetivos organizacionais; e o *compliance* assegura a adesão às normas.

A integridade é o valor que une esse tripé. Quando exige que as decisões sejam feitas com base em valores éticos, a integridade transforma a governança de algo apenas burocrático em um sistema que prioriza o bem público. A transparência e o envolvimento das pessoas são considerados resultados importantes e necessários para esse fortalecimento, porque o compromisso ético do Estado exige que ele seja público e responsável pela sua gestão.

4.2. O IMPACTO DA INTEGRIDADE NA EFICIÊNCIA E LEGITIMIDADE

A integridade não é só um gasto ou um dificultador burocrático; é um investimento que ajuda a ser mais eficiente e a ter mais credibilidade. Organizações que têm uma cultura sólida de integridade gastam menos dinheiro com erros, investigações e processos judiciais.

Além disso, a integridade é a base da legitimidade. A confiança que a sociedade tem na Administração Pública é o bem mais importante de um Estado Democrático. A integridade, ao assegurar que a gestão seja legal, justa, ética e transparente, ajuda a reconstruir a confiança entre o Estado e o cidadão.

A doutrina de Manoel de Oliveira Franco (2024) reforça essa visão ao dizer que a falta de ética e integridade na gestão é a causa principal da ineficiência e da desconfiança, e que é necessário mudar o foco do Direito Administrativo para os resultados, mas sempre guiado por valores.

5. NOVA FRONTEIRA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, como instituição fundamental para o funcionamento jurisdicional do Estado e como fiscal da lei, tem um papel importante na fiscalização e na promoção da integridade, além de contribuir para o *compliance* na gestão pública.

A atuação do MP é variada e inclui a repressão, mas cada vez mais passa a enfatizar a promoção e a prevenção, marcando um verdadeiro novo campo de atuação.

5.1. DA ATUAÇÃO REPRESSIVA À PRIORIZAÇÃO DA PREVENÇÃO

Ao longo da história, o Ministério Público é o principal responsável por punir atos de improbidade administrativa e combater a corrupção. Por meio de inquéritos civis e ações civis públicas (com base na Lei de Improbidade Administrativa), o MP cumpre seu papel de repressão. No entanto, a experiência mostra que a repressão, sozinha, é um tratamento caro e que chega tarde demais.

A nova perspectiva de atuação ministerial exige que o *Parquet* assuma uma atitude mais ativa e preventiva, funcionando como um estimulador de políticas públicas que garantam integridade.

5.2. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INDUTOR DE BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

O Direito Administrativo moderno atribui ao Ministério Público a função de resguardar a proteção do patrimônio público e a preservação da moralidade. Isso significa que há uma preocupação em assegurar que os sistemas de governança, como os programas de integridade, sejam bem aplicados e acompanhados, envolvendo os seguintes itens:

- Recomendação e orientação: Utilizar Recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) para incentivar a Administração a implementar políticas de integridade, gestão de riscos e transparência, com o objetivo de corrigir possíveis falhas de forma preventiva.
- Fiscalização de políticas: O Ministério Público deve verificar a qualidade e a credibilidade dos programas de integridade que os órgãos públicos criam, garantindo que não sejam apenas formalidades, mas verdadeiros sistemas para gerenciar riscos e valores.
- Atuação educativa: O Ministério Público pode criar parcerias e desenvolver projetos educativos junto a escolas públicas e a sociedade civil, reforçando a cultura da integridade de maneira abrangente (TRT8, 2024).

A atuação proativa do Ministério Público na fase de governança assegura que os princípios do Direito Administrativo, como legalidade, moralidade e impessoalidade, sejam aplicados em situações de grande demanda por responsabilidade. A promoção da ética e da cultura de integridade pelo Ministério Público mostra-se como o caminho mais eficaz para transformar a gestão pública no Brasil e em Minas Gerais.

6. CONCLUSÃO

A governança pública atual não pode se manter apenas com estruturas legais e técnicas. Sua força e credibilidade dependem diretamente da ética e da cultura de integridade.

A ética é o conjunto de valores que orienta o agente público nas situações em que há dúvidas ou espaço para escolha, pedindo que ele atue com honestidade e em benefício da comunidade. A integridade, por sua vez, é a forma prática dessa ética, expressa por meio de programas, gestão de riscos e um sistema de recompensas e penalidades que orienta a organização para padrões morais e de comportamentos elevados.

O título “O Alicerce Axiológico da Gestão” resume esta conclusão: a integridade é o valor fundamental que transforma a Administração.

O Ministério Público deve continuar com sua atuação repressiva, mas, sobretudo, reforçar seu papel de incentivo e fiscalização preventiva, assegurando que os mecanismos de governança e integridade sejam devidamente aplicados na gestão pública, atuando como um catalisador na construção de uma Administração mais justa, transparente e eficiente no Estado de Minas Gerais. O sucesso da governança depende, afinal, do sucesso da ética colocada em prática.

REFERÊNCIAS

- CGU (Controladoria-Geral da União). **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em 5_Livro_Governança_Gestão de Riscos e Integridade.pdf. Acesso em 21 out. 2025.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- FERNANDES, G. C. **Integridade e Ética na Governança Pública: Caminhos para fortalecer a credibilidade das instituições**. RGC, v. 1, n. 1, 2025.
- FRANCO, M. O. **Ética, Moralidade e Eficiência na Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2024.
- HEYWOOD, P. M.; KIRBY, N. **Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal**. *Etica Pubblica. Studi su Legalità e Partecipazione*, v. 1, n. 2, p. 11-32, 2020.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- PORTAL GOIÁS. **O papel da ética pública no compliance: construindo uma cultura de integridade no serviço público**. Portal Goiás, 2024.
- TRT8 (Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região). **Cartilha de Ética e Integridade**. Belém: TRT8, 2024.