



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TOCANTINS - CAMPUS PALMAS**

CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

ALISSON MARTINS CARVALHO

**O PAPEL DA PREFEITURA DE PALMAS-TO NO ENFRENTAMENTO À
CORRUPÇÃO: UM OLHAR DE UMA DÉCADA.**

**PALMAS
2025**

ALISSON MARTINS CARVALHO

**O PAPEL DA PREFEITURA DE PALMAS-TO NO ENFRENTAMENTO À
CORRUPÇÃO: UM OLHAR DE UMA DÉCADA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em
Gestão Pública do Instituto Federal de Educação,
Ciência e Tecnologia do Tocantins — Campus
Palmas, como exigência à obtenção do título de
Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Professor Especialista Emerson
Montenegro Lima.

PALMAS
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecas do Instituto Federal do Tocantins

C331p Carvalho, Alisson Martins
O papel da Prefeitura de Palmas-TO no enfrentamento à
corrupção : Um olhar de uma década. / Alisson Martins Carvalho. –
Palmas, TO, 2025.
59 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Superior de Tecnologia
em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e
Tecnologia do Tocantins, Campus Palmas, Palmas, TO, 2025.

Orientador: Esp. Emerson Montenegro Lima

1. Corrupção. 2. Transparência. 3. Controle Interno. I.
Montenegro Lima, Emerson. II. Título.

CDD 350

A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, deste documento é autorizada para fins
de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica do IFTO com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a).**

ALISSON MARTINS CARVALHO

**O PAPEL DA PREFEITURA DE PALMAS-TO NO ENFRENTAMENTO À
CORRUPÇÃO: UM OLHAR DE UMA DÉCADA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em
Gestão Pública do Instituto Federal de Educação,
Ciência e Tecnologia do Tocantins — Campus
Palmas, como exigência à obtenção do título de
Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em: 15/12/2025

BANCA EXAMINADORA

Professor Especialista Emerson Montenegro Lima
Orientador
IFTO - Campus Palmas

Professora Mestra Ana Carolina Nogueira Falcão
IFTO - Campus Palmas

Professor Mestre Robleik Barbosa
IFTO - Campus Palmas

RESUMO

O presente estudo analisa a atuação da Prefeitura de Palmas no enfrentamento à corrupção no período de 2013 a 2023, buscando compreender a evolução institucional e o mapeamento das estratégias de integridade adotadas. A pesquisa empreendeu uma abordagem qualitativa e descritiva, utilizando a análise documental de normativas municipais e a verificação de resultados em indicadores externos (MPF, CGU e Atricon). Constata-se que, em resposta ao primeiro objetivo, a administração municipal evoluiu de um modelo de controle subordinado à Secretaria de Finanças (prévio a 2013) para a criação de um órgão autônomo, a Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno (SETCI), em 2013, com consolidação de sua estrutura em reformas subsequentes. Para o segundo objetivo, o mapeamento identificou um arcabouço normativo classificado nos eixos de Prevenção (Código de Ética, Comitês de Governança), Detecção (sistemas de ponto eletrônico, comissões de apuração) e Punição (regulamentação da Lei Anticorrupção e Ficha Limpa Municipal). Observa-se que o eixo de Remediação é tratado de forma transversal nos ritos processuais de punição e controle. Em relação ao terceiro objetivo, a análise dos indicadores demonstrou uma trajetória de adesão progressiva aos padrões nacionais, registrando um salto inicial de conformidade entre 2015 e 2016 e alcançando o Selo Diamante nos anos de 2022 e 2023. Conclui-se que a atuação da Prefeitura de Palmas foi marcada pela institucionalização e formalização do sistema de integridade, sendo que o desafio para a gestão se desloca da criação de leis para a garantia da efetividade prática e da transparência substantiva.

Palavras-chave: Corrupção. Transparência. Controle Interno. Gestão Pública. Programa de Integridade.

ABSTRACT

This study analyzes the actions of the Palmas City Hall in combating corruption during the period from 2013 to 2023, seeking to understand the institutional evolution and map the adopted integrity strategies. The research employed a qualitative and descriptive approach, using documentary analysis of municipal regulations and the verification of results in external indicators (MPF, CGU, and Atricon). It is found that, in response to the first objective, the municipal administration evolved from a control model subordinate to the Secretariat of Finance (prior to 2013) to the creation of an autonomous body, the Municipal Secretariat of Transparency and Internal Control (SETCI), in 2013, with the consolidation of its structure in subsequent reforms. Regarding the second objective, the mapping identified a normative framework classified into the axes of Prevention (Code of Ethics, Governance Committees), Detection (electronic attendance systems, investigation commissions), and Punishment (regulation of the Anti-Corruption Law and the Municipal Clean Slate Law). It is observed that the Remediation axis is treated in a transversal manner within the procedural rites of punishment and control. Regarding the third objective, the analysis of indicators demonstrated a trajectory of progressive adherence to national standards, recording an initial leap in compliance between 2015 and 2016 and reaching the Diamond Seal in the years 2022 and 2023. It is concluded that the actions of the Palmas City Hall were marked by the institutionalization and formalization of the integrity system, with the challenge for management shifting from the creation of laws to ensuring practical effectiveness and substantive transparency.

Keywords: Corruption. Transparency. Internal Control. Public Management. Integrity Program.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1	Modelos de Gestão da Administração Pública Brasileira	9
2.2	Corrupção	11
2.2.1	Conceito	11
2.2.2	Causas	12
2.2.3	Consequências	14
2.3	Principais Dispositivos de Combate à Corrupção No Brasil	16
2.3.1	Governança Pública	16
2.3.2	Programa de Integridade e Compliance	18
3	METODOLOGIA	22
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	25
4.1	A Evolução do Órgão de Controle Interno na Administração de Palmas	25
4.2	Prevenção	29
4.2.1	Integridade e Ética Pública	29
4.2.2	Acesso à informação e transparência	30
4.2.3	Governança e Controle Interno	32
4.2.4	Compras públicas	33
4.2.5	Matriz de Riscos	34
4.3	Detecção	36
4.3.1	Procedimentos de apuração de irregularidades	36
4.3.2	Registro Eletrônico de Frequência	37
4.4	Punição	38
4.4.1	Responsabilização de pessoas jurídicas	38
4.4.2	Lei da Ficha Limpa	39

4.5	Remediação.....	40
4.6	Instrumentos de Medição de Desempenho.....	41
4.6.1	Ranking Nacional Da Transparência (Ministério Público Federal).....	41
4.6.2	Escala Brasil Transparente (EBT).....	43
4.6.3	Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP).....	47
4.6.4	Síntese Descritiva da Evolução Institucional.....	48
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
6	REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno complexo que transcende fronteiras e afeta a estabilidade das instituições políticas e o desenvolvimento sustentável dos Estados. Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2022) suas consequências minam os fundamentos democráticos e agravam desigualdades sociais. No Brasil, o enfrentamento a esse problema ganhou novos contornos nas últimas décadas, impulsionado pela ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), formalizada pelo Decreto nº 5.687/2006 (BRASIL, 2006), e pela promulgação de marcos legais estruturantes, como a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) e a Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013).

Nesse cenário de fortalecimento do controle institucional, os municípios brasileiros assumiram responsabilidades crescentes na implementação de mecanismos de integridade. Palmas, capital do Tocantins, insere-se nesse contexto. Com um histórico administrativo que, a exemplo de outros entes nacionais, enfrentou desafios relacionados à probidade e à gestão de recursos públicos, o município passou por um processo de reestruturação de suas instâncias de controle ao longo da última década.

A presente pesquisa delimita seu escopo temporal entre os anos de 2013 e 2023. O período de dez anos permite uma análise longitudinal sobre como a administração pública municipal internalizou as diretrizes nacionais de combate à corrupção e estruturou seus próprios mecanismos de defesa institucional.

Diante desse contexto, o problema que norteia esta investigação é: De que forma a Prefeitura de Palmas atuou no enfrentamento à corrupção no período de 2013 a 2023?

Para responder a essa questão, o trabalho tem como objetivo geral analisar a atuação da Prefeitura de Palmas no enfrentamento à corrupção na administração pública municipal entre 2013 e 2023.

De forma a operacionalizar a pesquisa, foram definidos três objetivos específicos. Identificar qual é o órgão central responsável pela condução das políticas de enfrentamento à corrupção no município de Palmas, analisando sua evolução

histórica e normativa. Mapear as principais ações e estratégias anticorrupção implementadas pela Prefeitura. Analisar a evolução institucional da Prefeitura de Palmas em indicadores nacionais de transparência, integridade e controle.

A justificativa para este estudo reside na necessidade de compreender, para além do discurso político, como se deu a institucionalização do combate à corrupção em nível local. Do ponto de vista social, a pesquisa contribui para o controle social ao sistematizar informações dispersas sobre a estrutura de integridade da capital. Sob a ótica acadêmica, o trabalho preenche uma lacuna ao oferecer uma análise documental detalhada sobre a evolução das normativas de controle interno em um ente subnacional, superando a visão puramente teórica.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza básica estratégica e com objetivos descritivos e exploratórios. O estudo foi conduzido por meio de levantamento bibliográfico e, centralmente, por uma análise documental que abrangeu Leis de Reorganização Administrativa, Decretos municipais, Portarias e relatórios de avaliação externa.

O trabalho está estruturado em capítulos que refletem o percurso investigativo. Após esta introdução e a apresentação dos procedimentos metodológicos, o desenvolvimento analisa a trajetória do órgão central de controle interno, mapeia o arcabouço normativo de integridade dividido por eixos de atuação e, por fim, examina o desempenho do município em rankings nacionais de transparência, oferecendo um diagnóstico da evolução institucional de Palmas na última década.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial é uma parte significativa do trabalho, como conceituado por LAKATOS, MARKONI (2003), que afirmam que essa etapa permite analisar a condição do problema que está sendo explorado, sob aspectos técnicos, teóricos e por outros estudos já desenvolvidos e executados.

2.1 Modelos de Gestão da Administração Pública Brasileira

Ao longo da história, a administração pública brasileira passou por uma série de transformações que resultaram em diferentes modelos de gestão. Estes modelos, que incluem o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, não apenas delineiam diferentes abordagens para a organização e funcionamento do Estado, mas também refletem as mudanças sociais, políticas e econômicas que moldaram o contexto brasileiro. (PEREIRA, 2022).

Originado na era colonial, o patrimonialismo foi o primeiro modelo de gestão adotado no Brasil. Segundo Pereira (2022), nesse modelo, o Estado assume uma função paternalista, em que o governante age distribuindo favores e recursos em troca de lealdade e apoio político. Essa relação de troca de favores permeia todas as esferas da administração pública, comprometendo a eficiência e a imparcialidade dos serviços prestados pelo Estado.

Além disso, o patrimonialismo se caracteriza pela concentração de poder nas mãos do governante, que trata o Estado como uma extensão de seus interesses privados. Nesse contexto, as fronteiras entre o público e o privado tornam-se difusas, facilitando a prática generalizada de corrupção, nepotismo e clientelismo. (CAMPELO, 2010).

Contrapondo-se a essa lógica, o modelo de gestão burocrático surge no início do século XX, inspirado nas ideias de Max Weber, com o propósito de superar as deficiências que permeiam o modelo patrimonialista. (MATIAS-PEREIRA, 2014). Este modelo busca garantir a eficiência e o controle de organizações públicas através da racionalidade, hierarquia clara de autoridade, regras e procedimentos formais. (CAMPELO, 2010)

No entanto, apesar de sua eficácia em certos contextos, o modelo burocrático também contém pontos negativos. A rigidez, o excesso de formalidades e a falta de

adaptabilidade em ambientes dinâmicos e complexos geram gargalos nos processos públicos, tornando-o inflexível, pouco econômico e ineficiente. (ARAÚJO, 2018)

Diante desses desafios, observou-se um movimento em direção ao modelo gerencial, consolidado principalmente a partir da década de 1960, com a implementação da reforma administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967). Esta reforma, ocorrida no contexto do regime militar brasileiro, visava reestruturar a administração pública federal, buscando maior eficiência e centralização na gestão governamental. (CAMPELO, 2010)

O modelo de gestão gerencial, originado do setor privado, propõe uma abordagem voltada à eficiência, produtividade e busca por resultados tangíveis. No contexto da administração pública, sua maior finalidade é colocar o foco do interesse administrativo no cidadão, visando à entrega eficaz de resultados e à busca pela eficiência na prestação de serviços públicos. (CAMPELO, 2010)

Moreira Neto (1999, apud Campelo, 2010) enfatiza que a transição do modelo burocrático para o gerencial representou uma mudança fundamental no papel do Estado, que passou a administrar em função dos interesses públicos. Contudo, apesar da progressiva substituição dos modelos anteriores, o legado do modelo de gestão patrimonialista deixou um desafio persistente que continua a assombrar o cenário político e institucional do país: a corrupção.

Essa problemática é uma realidade que transcende os modelos de gestão e se enraíza profundamente na estrutura política e social brasileira, representando uma barreira para o alcance dos objetivos de eficiência, transparência e prestação de serviços públicos de qualidade. Portanto, é imprescindível uma compreensão mais profunda de diversos aspectos relacionados à corrupção, tais como seu conceito, origens e consequência.

2.2 Corrupção

2.2.1 Conceito

A palavra "corrupção", de origem latina, deriva de "corruptione", que remete à ideia de corromper algo ou alguém, indicando um processo de decadência ou decomposição. (ROMEIRO, 2017). No entanto, seu significado vai além da mera definição linguística, sendo um fenômeno multifacetado que abrange diversos aspectos. Nesse sentido, compreender sua essência demanda uma abordagem multidisciplinar, dada sua natureza complexa e variável, a qual se modifica conforme o contexto social. (MACEDO & VALADARES, 2021).

O fenômeno da corrupção tem sido objeto de estudo em várias áreas do conhecimento, o que enriquece a compreensão sobre o problema, mas também dificulta a formulação de uma definição consensual. (HAYASHI, 2012). Essa dificuldade decorre, em parte, da constante evolução e adaptação das práticas corruptas às mudanças contextuais. (SOUZA, SILVA & GOMES, 2019).

Schelling (1997 apud Miranda, 2018) ressalta a amplitude das práticas corruptas, podendo haver formas de corrupção que são toleradas pela sociedade, enquanto outras são consideradas inaceitáveis e, consequentemente, sujeitas a sanções criminais, o que torna desafiador delimitar um conceito preciso para a corrupção.

No entanto, Luiz Fernando Miranda através do seu artigo “Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos” chegou à conclusão de que:

[...] corrupção é o pagamento (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido. (MIRANDA, 2018, p.265)

Esta definição, embora abrangente, ressalta a relação intrínseca entre corrupção e o desvio de função pública, seja para benefício pessoal ou político. Contudo, a dinâmica complexa da corrupção vai além da simples troca de favores, Souza ressalta que:

É importante observar que práticas como a designação de parentes para exercerem cargos públicos (nepotismo), a troca de favores com fins de se obter benefícios próprios (clientelismo) e a confusão entre o patrimônio público e o privado (patrimonialismo), embora possam gerar fragilidades institucionais que podem favorecer a corrupção, não podem ser confundidos com corrupção propriamente dita, pois tratam de conceitos diferentes [...] (SOUZA et al., 2019, p. 8)

Em resumo, a corrupção é um fenômeno complexo que está em constante evolução, cuja compreensão demanda uma abordagem interdisciplinar e sensível ao contexto. Embora seja desafiador definir um conceito unificado para a corrupção, é essencial identificar suas causas e consequências nas estruturas políticas, econômicas e sociais.

2.2.2 Causas

Em linhas gerais, a corrupção surge da interação de diversos fatores, que incluem aspectos econômicos, institucionais, políticos, sociais e históricos. Logo, compreender as raízes desse fenômeno requer uma abordagem multidisciplinar, visando uma compreensão abrangente dos elementos que o impulsionam (CORDEIRO, 2017). Nesse sentido, quando se busca definir com precisão as causas por trás da corrupção, depara-se com os mesmos desafios enfrentados ao tentar conceituar o próprio fenômeno, dada sua natureza complexa, com causas igualmente complexas (NUNES, 2008).

Embora o tema apresente desafios, diversos especialistas destacam alguns fatores que podem contribuir para a manifestação da corrupção. De acordo com os estudos de (RAMALHO, 2006; FIESP, 2010; HAYASHI, 2012):

1) Impacto da Educação: Uma educação de qualidade exerce influência direta sobre o comportamento de uma sociedade, ao cultivar valores éticos e cívicos entre seus cidadãos. Indivíduos que têm acesso a um sistema educacional sólido geralmente desfrutam de mais oportunidades para alcançar ganhos econômicos legítimos, o que reduz a tentação de se envolver em enriquecimento ilícito. Por outro lado, é evidente que em sistemas educacionais deficientes há uma incidência maior de casos de corrupção, sugerindo uma ligação clara entre a qualidade da educação e a integridade moral da sociedade.

2) Disparidade Socioeconômica: Estudiosos da área argumentam que a desigualdade socioeconômica desempenha um papel central na geração da corrupção, uma vez que motiva grupos desfavorecidos a recorrerem a comportamentos corruptos como uma forma de ascender socialmente. Essa dinâmica é impulsionada pela disparidade de acesso a recursos e oportunidades, que gera uma sensação de injustiça e alimenta a busca por meios alternativos de progresso social.

3) Influência Cultural: Nesse contexto, a corrupção é influenciada pela herança cultural de determinados países, como visto na América Latina, onde fatores históricos e desigualdades contribuíram para sua normalização. Em contraste, nações mais ricas e com instituições mais sólidas tendem a ter menos casos de corrupção, devido aos seus valores.

4) Sistema político: Países caracterizados por altos níveis de competição política tendem a responder com maior rigor à corrupção, promovendo a implementação de leis mais rígidas, realizando eleições democráticas e protegendo a liberdade de expressão. Por outro lado, em regimes autoritários, onde a pressão política é reduzida, é mais provável que os índices de corrupção sejam elevados.

5) Impunidade: Nesse aspecto, os autores sustentam que quando indivíduos influentes na esfera sócio-política cometem atos que minam o senso de justiça da comunidade e acabam saindo impunes, isso tende a produzir um espelhamento de conduta. Essa imitação é estimulada pela percepção de impunidade, já que esses indivíduos têm a certeza de que não serão responsabilizados por seus atos.

Além dos fatores já mencionados, é importante destacar a falta de programas de integridade e compliance como um fator facilitador no desenvolvimento da corrupção na administração pública. Esses programas consistem em iniciativas organizadas que são adotadas em instituições públicas e privadas, com o objetivo principal de prevenir, detectar, punir e remediar fraudes e práticas corruptas (Tribunal de Contas da União, 2014).

Nesse contexto, a falta de adesão ou a negligência na implementação dessas medidas acaba permitindo que casos de corrupção passem despercebidos ou que não sejam devidamente investigados e punidos, criando um ambiente propício para o surgimento e a perpetuação de práticas criminosas.

2.2.3 Consequências

A corrupção é um flagelo que compromete gravemente o tecido social, gerando profundos prejuízos em todas as esferas da vida coletiva. Além de minar a confiança nas instituições, ela distorce a alocação de recursos, prejudica o desenvolvimento econômico e amplifica as desigualdades, tornando suas consequências imediatas e duradouras.

Segundo o Parlamento Europeu, a corrupção não só perpetua, mas também intensifica as desigualdades, injustiças e problemas sociais, minando assim o acesso dos cidadãos a uma ampla gama de direitos fundamentais, como participação política, justiça, segurança, emprego, saúde, moradia e educação. (PARLAMENTO EUROPEU, 2014).

Nesse contexto, é crucial ressaltar que a corrupção afeta de maneira desproporcional os mais vulneráveis, uma vez que os desvios de recursos públicos tendem a aumentar os custos e diminuir a qualidade e disponibilidade de serviços básicos essenciais para essa parcela da população. Nesse sentido, Greco (2007, p. 357) destaca:

[...] o homicida pode causar a morte de uma ou mesmo de algumas pessoas, enquanto o autor de determinados crimes contra a Administração Pública, a exemplo do que ocorre com o crime de corrupção, é um verdadeiro “exterminador”, uma vez que, com o seu comportamento, pode produzir a morte de centenas de pessoas, pois não permite ao Estado cumprir todas as funções sociais que lhe são constitucionalmente atribuídas.

Além do prejuízo social pelo fato dos recursos públicos deixarem de ser direcionados para o bem comum, há também que se considerar as consequências da corrupção do ponto de vista econômico, devido às diversas razões que estreitam a relação entre esses dois aspectos.

Nesse sentido, Carraro, Fochezatto e Hillbrecht (2014), apontam que a corrupção tem a capacidade de reduzir as receitas públicas e aumentar os gastos governamentais, resultando na formação de déficits fiscais. Esses déficits podem desencadear consequências inflacionárias, pois o governo pode optar pela impressão de dinheiro para cobri-los, aumentando a quantidade de moeda em circulação e, por conseguinte, elevando os preços dos bens e serviços de consumo.

Além disso, os autores ressaltam que a incidência de casos de corrupção acaba desestimulando investidores privados. Isso se deve ao fato de que a corrupção eleva os custos dos investimentos e gera incertezas quanto à sua viabilidade e sucesso. Consequentemente, os investidores podem mostrar relutância em realizar novos investimentos, o que acaba por prejudicar o crescimento econômico do país. (CARRARO, FOCHEZATTO, HILLBRECHT, 2014).

Embora seja desafiador medir com precisão os impactos da corrupção nos setores público e privado, algumas pesquisas fornecem uma visão da gravidade do problema. Segundo o relatório "Corrupção: custos econômicos e propostas de combate" da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP, 2010), estima-se que o custo médio anual da corrupção no Brasil varie de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões, correspondendo a aproximadamente 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Em outra pesquisa, segundo dados obtidos no estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), que se baseia nos resultados do Projeto Lupa nas Compras Públicas, responsável por monitorar todas as transações realizadas pelos órgãos governamentais federais, estaduais e municipais e comparar os valores pagos com os praticados pelo setor privado, a corrupção implica em um custo de 29 dias de trabalho para cada brasileiro. Esse custo é estimado em R\$ 160 bilhões, o que corresponde a 8% do PIB nacional. (IBPT, 2017)

Diante desse cenário, é imperativo adotar medidas eficazes para promover uma mudança na administração pública brasileira. Nesse sentido, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, propõe que as ações anticorrupção devem priorizar a criação e o fortalecimento dos mecanismos de prevenção, monitoramento e controle da corrupção no âmbito governamental. (FIESP, 2010)

Somente por meio de esforços coordenados e persistentes será possível atenuar os efeitos danosos da corrupção e edificar sociedades mais justas, prósperas e democráticas.

2.3 Principais Dispositivos de Combate à Corrupção No Brasil

2.3.1 Governança Pública

Nos anos 1980, o Brasil passou por uma significativa transição, abandonando o regime ditatorial e adotando o sistema democrático de direito, o que resultou na restauração das liberdades civis e políticas da população brasileira. Esse período de redemocratização foi marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu mudanças substanciais na relação entre o Estado e a sociedade, conferindo aos cidadãos o direito de exercer controle sobre a administração pública (OLIVEIRA, PISA, 2015).

De acordo com Teixeira e Gomes (2019), esse período foi caracterizado por um aumento crescente na demanda da sociedade por serviços de qualidade, acompanhado pela necessidade de estabelecer mecanismos de supervisão e fiscalização para assegurar a eficácia e a eficiência na entrega dos serviços públicos. Em resposta a essas demandas, foi promulgada, em 04 de junho de 1998, a Emenda Constitucional nº 19, que introduziu o princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, trazendo importantes mudanças na administração pública brasileira.

Nesse contexto, Ribeiro Filho e Valadares (2017) destacam que a inserção do princípio da eficiência na Constituição Federal foi crucial para estabelecer as bases do conceito de governança na Administração Pública brasileira. Essa inclusão visava modernizar a gestão pública, tornando-a mais dinâmica, responsiva e orientada para resultados, em contraposição às práticas tradicionais marcadas por ineficiência e excesso de burocracia.

De acordo com o decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que trata sobre a política de governança aplicada à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o conceito de governança pública abrange fundamentalmente,

“[...] o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

Ainda no âmbito do referido decreto, no artigo terceiro são delineados os princípios fundamentais da governança pública, que incluem a capacidade de

resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, além da transparência.

A capacidade de resposta no setor público refere-se à habilidade de atender eficientemente às demandas das partes interessadas, através da colaboração entre entidades estatais, não estatais e sociedade civil (ONU, 2015). A integridade desempenha um papel crucial, representando a adesão consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns, com prioridade para o interesse público sobre os interesses privados (OCDE, 2017).

Outro aspecto essencial é a confiabilidade, que indica a capacidade das instituições de reduzir incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político (OCDE, 2017c). A melhoria regulatória, por sua vez, consiste no desenvolvimento e avaliação de políticas e atos normativos de forma transparente, baseada em evidências e orientada pelas necessidades dos cidadãos e partes interessadas (EUROPEAN COMMISSION, 2016).

A prestação de contas e responsabilidade, conhecida como accountability, é também um princípio-chave, referindo-se à responsabilidade por prestar contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria (OLIVEIRA; PISA, 2015). Por fim, a transparência refere-se à divulgação aberta e acessível de informações sobre as atividades governamentais, possibilitando que os cidadãos compreendam as decisões tomadas e avaliem a eficácia das políticas públicas.

Nesse sentido, a importância da governança pública reside no fato de que ela fornece um quadro estruturado para orientar o comportamento dos atores governamentais, garantindo que suas ações sejam transparentes, responsáveis e alinhadas com os interesses públicos. Por tanto, suas medidas visam direcionar os esforços estratégicos de um órgão à racionalidade e à eficiência, sem desconsiderar a importância do processo de trabalho, em que devem ser ponderados os riscos da atividade, situações de conflito de interesses, prestação de contas, transparência e atribuição de responsabilidades. (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2018)

2.3.2 Programa de Integridade e Compliance

No Brasil, a corrupção e suas consequências têm sido objeto de intenso debate, gerando grande preocupação entre os brasileiros. A falta de transparência e falhas nos mecanismos de controle e fiscalização têm contribuído para um cenário onde a percepção de impunidade cresce, enquanto a confiança na capacidade do Estado de promover o bem-estar da sociedade diminui.

De acordo com dados recentes da Transparência Internacional, em 2023, o Brasil perdeu 2 pontos no Índice de Percepção da Corrupção, caindo 10 posições e ocupando o 104º lugar entre os 180 países avaliados. Este declínio reflete não apenas a persistência da corrupção, mas também a percepção global de que o país enfrenta desafios em lidar com esse mal.

Diante desse cenário, é evidente a necessidade de implementar sistemas mais robustos para prevenir, detectar e punir atos de corrupção. Nesse sentido, os Programas de Compliance e Integridade surgem como instrumentos essenciais para o enfrentamento da corrupção e a promoção de uma gestão pública mais transparente, ética e eficiente.

É importante, inicialmente, esclarecer os conceitos que delimitam os Programas de Compliance e Integridade. Tal abordagem se torna necessária devido às similaridades em seus objetivos: garantir que uma organização opere de maneira ética, legal e em conformidade com as normas aplicáveis (ITI, 2018). A convergência desses instrumentos para um propósito comum frequentemente os fazem serem abordados como sinônimos. No entanto, apesar das similaridades esses programas possuem distinções.

O termo Compliance, originário do verbo inglês "to comply", em português significa "cumprir algo". De acordo com Coimbra e Manzi (2010), Compliance refere-se à obrigação de obedecer, estar em conformidade e garantir a adesão a leis, diretrizes e regulamentos internos e externos, com o objetivo de reduzir os riscos associados à reputação e às questões legais e regulatórias.

Na perspectiva de Eduardo Saad Diniz, os programas de compliance em sentido amplo se caracterizam pela:

[...] adoção de política de prevenção a infrações econômicas, mediante implementação de mecanismos de controle interno e canais de comunicação externos, orientados por diretrizes básicas de governança regulatória. A combinação destes elementos conduz a novos padrões de comportamento e cumprimento de dever e controle da tomada de decisões no âmbito empresarial. (DINIZ, 2014)

Nesse contexto, um programa de Compliance é, em essência, um conjunto de normas e modelos que abrange procedimentos éticos destinados a orientar o comportamento de uma empresa no mercado em que atua, alcançando todos os seus agentes e relações dentro do seu campo de atuação. (FREITAS; BLANCHET, 2020)

A adoção desses programas traz significativos benefícios para a empresa, afetando positivamente os sócios, acionistas, funcionários, clientes e fornecedores. Ao fazê-lo, a empresa mostra publicamente seu compromisso, por meio de seus gestores, em seguir princípios éticos como integridade, sustentabilidade e desenvolvimento social, indo além da simples busca por lucro. (FREITAS; BLANCHET, 2020)

Embora o conceito de compliance tenha sido originalmente concebido para alinhar as organizações privadas com as legislações vigentes, pode parecer, à primeira vista, inadequado associar esse conceito à administração pública. No entanto, é crucial entender sua relevância e aplicação na esfera pública, uma vez que a mesma não só deve cumprir rigorosamente as leis e regulamentos aplicáveis, mas também tem a responsabilidade de servir como exemplo de legalidade, boa-fé e governança. (COELHO, 2017)

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece como princípios fundamentais para a Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). A eficiência, incorporada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, instituiu a exigência de que os atos de gestão pública sejam orientados pela excelência e efetividade, refletindo uma abordagem administrativa moderna focada em resultados e governança corporativa. (COIMBRA; MANZI 2010)

Fundamentados nesses ideais, surgem no contexto da Administração Pública brasileira diversos instrumentos que promovem esses princípios, como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), entre outros. (FREITAS; BLANCHET, 2020). Destaca-se especialmente

a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, regulamentada inicialmente pelo Decreto nº 8.420/2015 e posteriormente pelo Decreto nº 11.129/2022, que formalmente incorporou as práticas de Compliance ao direito positivo brasileiro. Segundo Araújo, Santos e Xavier (2019), a promulgação dessa lei estabeleceu um arcabouço normativo para a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas, nacionais e estrangeiras, no âmbito civil e administrativo, por atos lesivos contra a administração pública.

Assim, a Lei nº 12.846/2013 abriu espaço para uma forma específica de Compliance, denominada Programa de Integridade, que foca na prevenção, detecção e remediação de atos lesivos previstos em lei, como suborno, fraudes em processos de licitação e na execução de contratos com o setor público (CGU, 2015).

Conforme estabelece o Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção, um Programa de Integridade é definido como:

Art. 41. [...] programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Portanto, um Programa de Integridade compõe uma parte essencial, mas distinta, de um Programa de Compliance. Enquanto o Compliance se concentra na conformidade com leis e regulamentos, o Programa de Integridade complementa essa abordagem ao focar na promoção de uma cultura organizacional ética e na prevenção de comportamentos antiéticos, como a corrupção.

No entanto, não basta apenas compreender a diferença entre Programa de Compliance e Programa de Integridade; é também necessário entender como estruturar corretamente o programa. Nesse sentido, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que estabelece a política de governança no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional, apresenta no artigo 19 a estrutura baseada em eixos que um Programa de Integridade deve seguir para ser implementado na administração pública. Esses eixos são:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade;

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade (BRASIL, 2017).

Por fim, é importante destacar que os Programas de Compliance e Planos de Integridade não devem ser vistos como um fim em si mesmos, mas como um meio para alcançar um Estado Democrático de Direito sustentável, fundamentado em valores e princípios sólidos, conforme estabelecido pela Constituição. Embora nenhuma ferramenta possa prevenir todos os atos lesivos contra a administração pública, sua implementação é suficiente para despertar uma mudança de consciência nos setores público e privado. (FREITAS; BLANCHET, 2020).

3 METODOLOGIA

Neste capítulo, são apresentados os caminhos metodológicos que nortearam a condução desta pesquisa, descrevendo os procedimentos adotados para analisar a atuação da Prefeitura de Palmas no enfrentamento à corrupção no período de 2013 a 2023.

Segundo Lakatos e Marconi (2003), a aplicação de métodos científicos é fundamental para a validade da produção do conhecimento. De acordo com Prodanov e Freitas (2013, p.24), “o método científico é um conjunto de procedimentos adotados com o propósito de atingir o conhecimento”. Nesse contexto, as abordagens metodológicas deste trabalho fundamentaram-se em uma pesquisa de finalidade básica estratégica, com objetivos descritivos e exploratórios, conduzida sob uma abordagem qualitativa.

Conforme Gil (2010, p. 27), são classificadas como básicas estratégicas as “pesquisas voltadas à aquisição de novos conhecimentos direcionados a amplas áreas com vistas à solução de reconhecidos problemas práticos”. Nesse sentido, buscou-se oferecer uma contribuição ao campo científico, ampliando o conhecimento sobre a institucionalização do combate à corrupção em nível municipal.

Para a coleta de dados, optou-se pela combinação de pesquisa bibliográfica e documental. A etapa bibliográfica envolveu o levantamento da base teórica sobre corrupção, administração pública e sistemas de integridade. Já a etapa documental foi a base central da investigação empírica. Segundo Gil (2010, p. 45):

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

A análise dos dados seguiu uma abordagem qualitativa, sem a utilização de instrumentos estatísticos complexos, guiada pela interpretação crítica e analítica do conteúdo das normas e relatórios, conforme a distinção ressaltada por Marconi e Lakatos (2011).

Para operacionalizar a pesquisa, foram desenhadas estratégias metodológicas distintas para cada um dos objetivos específicos, conforme detalhado a seguir.

Para identificar o órgão central responsável pela condução das políticas de enfrentamento à corrupção, realizou-se uma análise documental histórico-legal. O procedimento consistiu no mapeamento das Leis de Reorganização Administrativa do Município vigentes no período, especificamente a Lei nº 1.954/2013 e a Lei nº 2.299/2017, bem como a análise da legislação específica do Sistema de Controle Interno, Lei nº 1.671/2009 e Lei nº 2.911/2023.

O método de análise foi cronológico e comparativo, buscando identificar a evolução da estrutura administrativa. Estabeleceu-se um "marco zero" em 2010 (Lei nº 1.755), anterior ao período da pesquisa, para permitir a compreensão da transição do modelo de subordinação para o modelo de independência do órgão de controle.

Para mapear as ações anticorrupção, constituiu-se um *corpus* documental composto por Decretos, Portarias e Leis Ordinárias editadas entre 2013 e 2023. A coleta de dados foi realizada no Portal da Transparência e no repositório oficial de legislação do município.

A análise desse volume documental exigiu um critério de categorização dedutiva. Em vez de uma classificação livre, optou-se por alinhar a análise ao referencial teórico dos Programas de Integridade, classificando as normativas segundo quatro eixos funcionais: Prevenção, Detecção, Punição e Remediação.

Metodologicamente, observou-se que as medidas de "Remediação" não se apresentavam em normativas isoladas, mas sim de forma transversal. Por essa razão, a análise deste eixo foi integrada aos demais, demonstrando como a correção de atos e a reparação de danos compõem os processos de prevenção e punição.

Para analisar a evolução institucional sob uma ótica externa, foram selecionados instrumentos de medição nacionais padronizados: o Ranking Nacional da Transparência (do Ministério Público Federal - MPF), a Escala Brasil Transparente (da Controladoria-Geral da União - CGU) e o Programa Nacional de Transparência Pública (da Atricon).

Nesta etapa, a pesquisa deparou-se com uma limitação temporal dos dados secundários. Como os principais rankings nacionais de transparência foram

estruturados apenas a partir de 2015 (visando medir a implementação da Lei de Acesso à Informação), a análise dos indicadores restringiu-se ao período de 2015 a 2023. O tratamento desses dados foi descritivo, respeitando as particularidades e as mudanças metodológicas de cada índice ao longo da série histórica.

Dessa forma, a estrutura deste trabalho reflete a implementação desse arcabouço metodológico, partindo da base teórica, avançando para a reconstrução histórica da estrutura de controle, o mapeamento temático das normativas e a análise dos indicadores de resultados.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 A Evolução do Órgão de Controle Interno na Administração de Palmas

Palmas, a capital do estado do Tocantins, foi fundada em 20 de maio de 1989 e oficialmente instalada como município em 1º de janeiro de 1990. Em conformidade com o Art. 29 da Constituição Federal de 1988, que determina que todos os municípios brasileiros devem ser regidos por uma Lei Orgânica, Palmas promulgou sua Constituição Municipal em 5 de abril de 1990. Esta lei, alinhada tanto à Constituição Federal quanto à Constituição do Estado do Tocantins, estabeleceu as bases para o funcionamento da administração pública.

Com o passar das décadas, a administração pública de Palmas passou por atualizações para se adaptar às mudanças legais, sociais e econômicas, visando garantir a eficácia na condução dos assuntos públicos.

Nesse contexto de evolução da gestão, e visando atender aos preceitos constitucionais de fiscalização, foi instituído o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal por meio da Lei nº 1.671, de 22 de dezembro de 2009. Esta lei é o primeiro documento normativo a tratar especificamente do Sistema de Controle e suas diretrizes de atuação, que pautariam a administração nos anos seguintes, inclusive durante todo o período foco deste trabalho.

O Art. 1º da referida lei define o Sistema como um instrumento para cumprir os artigos 31 e 74 da Constituição Federal, listando suas finalidades. Entre elas, constam o dever de "avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo" (Inciso I), bem como "comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial" (Inciso II).

A Lei de 2009 também atribuiu ao Sistema o papel de "apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional" (Inciso IV), "sugerir ao Chefe do Poder Executivo a aplicação das sanções cabíveis" (Inciso V) e "acompanhar a exata execução contábil" (Inciso X).

Assim, em 2009, Palmas estabeleceu em lei as finalidades e o escopo de atuação do Sistema de Controle Interno. A trajetória de como esse Sistema foi implementado e a qual estrutura organizacional foi vinculado nos anos seguintes é o objeto de análise deste capítulo.

A primeira estrutura administrativa a recepcionar o recém-criado Sistema de Controle Interno foi definida pela Lei de reorganização administrativa subsequente, a Lei nº 1.755, de 25 de novembro de 2010. Esta legislação, em seu Art. 8º, reconheceu formalmente o Sistema de Controle Interno como um dos cinco sistemas estruturantes centralizados do município, ao lado de Gestão de Pessoas, Planejamento, Finanças e Tecnologia da Informação.

Ao definir a arquitetura de execução desse sistema, o Art. 9º da referida lei, ao tratar dos Sistemas Financeiro, de Controle Interno e de TI, determinou em seu Parágrafo Único como o controle seria supervisionado:

Parágrafo único. A gestão financeira do Controle Interno e da Tecnologia da Informação será processada sob a orientação e supervisão das diretorias de Administração Financeira, Controle Interno e Tecnologia da Informação da Secretaria Municipal de Finanças [...]

A determinação legal, portanto, posicionou a supervisão do Sistema de Controle Interno dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Finanças. Desta forma, as funções de execução orçamentária, gestão financeira e de controle estavam alocadas na mesma pasta.

Esse modelo de alocação estrutural, estabelecido em 2010, permaneceu vigente até 2013, quando uma nova reforma administrativa foi promulgada.

O modelo de alocação do Sistema de Controle Interno na Secretaria de Finanças perdurou até o ano de 2013, marco inicial do período analisado nesta pesquisa. Com a promulgação da Lei nº 1.954, de 1º de abril de 2013, a estrutura administrativa do controle foi alterada.

Esta legislação instituiu um órgão específico para a função: a Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno (SETCI), conforme previsto no Art. 3º, inciso III. Com essa alteração, a supervisão do controle foi desvinculada da Secretaria Municipal de Finanças e passou a ter uma secretaria própria.

No momento de sua criação, a Lei nº 1.954/2013 detalhou a estrutura da nova pasta, definindo em seu Art. 3º que ela seria composta pela Ouvidoria Geral, a Controladoria Geral e a Corregedoria Geral.

As competências atribuídas à SETCI foram descritas no Art. 25 da lei. Entre suas atribuições, constavam: "promover a coordenação geral do acompanhamento financeiro e contábil" (inciso III), "supervisionar as ações da Ouvidoria Municipal" (inciso I), "verificar a regularidade dos processos licitatórios" (inciso VII) e "realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos" (inciso VI).

Esse desenho institucional foi alterado nos anos seguintes. A Lei nº 2.082, de 17 de novembro de 2014, revisou o texto original e removeu do Art. 3º a menção explícita à Ouvidoria, Controladoria e Corregedoria como componentes da secretaria. Posteriormente, a Lei nº 2.143, de 29 de junho de 2015, também promoveu ajustes nas competências listadas no Art. 25.

Dessa forma, o período de 2013 a 2016 foi marcado pela criação da SETCI como um órgão desvinculado da Secretaria de Finanças e pelas primeiras alterações em sua estruturação legal.

A estrutura administrativa do município foi novamente alterada em 30 de março de 2017, com a promulgação da Lei nº 2.299, que revogou a norma anterior (Lei nº 1.954/2013) e definiu uma nova organização para a Prefeitura de Palmas.

Esta nova legislação manteve a Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno em sua estrutura. O Art. 5º da Lei de 2017 listou a SETCI como uma secretaria de natureza meio, posicionando-a na estrutura de primeiro escalão da administração.

A nova lei, em seu Art. 5º, não detalhou a composição interna da secretaria (como Ouvidoria, Controladoria e Corregedoria), de forma similar ao texto legal vigente desde a alteração de 2014 (Lei nº 2.082).

As competências da pasta, no entanto, foram detalhadas no Art. 28. O texto manteve atribuições de supervisão das ações da Ouvidoria (Inciso I), de apuração de denúncias e sindicâncias (Inciso VII) e funções de auditoria, como "realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos" (Inciso V) e "verificar [...] a regularidade dos processos licitatórios" (Inciso VI).

O Art. 28 da Lei de 2017 listou 8 incisos de competência, e o texto não continha a duplicidade textual que existia na versão original da lei de 2013. Assim, a Lei nº 2.299/2017 estabeleceu o novo ordenamento da administração municipal, mantendo a SETCI na estrutura de secretarias, e suas disposições sobre a organização geral da prefeitura vigoraram até o final do período de análise.

A estrutura administrativa do controle interno em Palmas, no período anterior a 2023, era composta pela Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno (SETCI), órgão instituído pela Lei nº 1.954/2013 e mantido pela Lei nº 2.299/2017.

Nesse período, o Sistema de Controle Interno ainda era regido pela Lei nº 1.671, de 22 de dezembro de 2009. Esta norma havia sido editada antes da criação da SETCI, no contexto em que o controle estava vinculado à Secretaria de Finanças (conforme Lei nº 1.755/2010).

Em 5 de julho de 2023, foi promulgada a Lei nº 2.911, com o título de Reestruturar o Sistema de Controle Interno do Município de Palmas. O Art. 13 desta nova lei revogou expressamente a Lei nº 1.671/2009, encerrando o ciclo de vigência da norma anterior.

A nova legislação define o Sistema de Controle Interno como um conjunto de métodos, processos, procedimentos e agentes e designa um Órgão Central do Sistema de Controle Interno para sua coordenação.

O Art. 4º da Lei nº 2.911/2023, lista as cinco macrofunções a serem exercidas pelo Órgão Central:

- I - controladoria;
- II - auditoria governamental;
- III - ouvidoria;
- IV - correição;
- V - transparência pública.

O Art. 5º detalha as competências do sistema, incluindo processar, nos termos da lei, as correições e oferecer canais de comunicação de fácil acesso à população.

Além disso, a lei institui os Núcleos Setoriais de Controle Interno (Art. 2º, IV) e estabelece garantias para os servidores que atuam no sistema, como a autonomia

profissional (Art. 8º, I) e o acesso a documentos, informações e banco de dados (Art. 8º, II).

Portanto, a Lei nº 2.911/2023 encerrou a vigência da norma de 2009 e estabeleceu a nova reestruturação do Sistema de Controle Interno, definindo suas macrofunções, componentes e garantias de atuação.

4.2 Prevenção

4.2.1 Integridade e Ética Pública

No eixo de prevenção, foram identificadas duas normativas voltadas à promoção da conduta ética no município: a Lei Ordinária nº 2.449, de 7 de janeiro de 2019, e o Decreto nº 2.423, de 2 de outubro de 2023.

A Lei nº 2.449/2019 estabelece vedações à concessão de homenagens, moções ou títulos a pessoas condenadas (com sentença transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado) por atos de improbidade, corrupção, crimes contra os direitos humanos, exploração de trabalho escravo ou crimes dolosos contra a vida. O Art. 2º da lei estende essa vedação à denominação de prédios e logradouros públicos. A norma também prevê um mecanismo de remediação, definido no parágrafo único do Art. 1º que a homenagem poderá ocorrer após o cumprimento das sanções impostas.

Mais abrangente, o Decreto nº 2.423/2023 institui o Código de Conduta Ética aplicável a todos os agentes públicos do Poder Executivo, definidos como qualquer pessoa que exerça função na administração, ainda que transitoriamente ou sem remuneração (Art. 2º, I), incluindo também a alta administração pública municipal (Art. 2º, II).

O decreto lista os princípios, deveres e vedações. Entre os deveres (Art. 5º), estão a obrigação de comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público e abster-se de exercer sua função com finalidade estranha ao interesse público. Entre as vedações (Art. 6º), destacam-se a proibição de usar o cargo para obter qualquer favorecimento, pleitear, solicitar ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação ou vantagem, receber presentes ou

agrados que possam caracterizar troca de favores, fazer uso de informações privilegiadas e manter cônjuge em regime de subordinação direta ou indireta.

O decreto também estabelece mecanismos de controle. Os artigos 7º e 8º tratam do Conflito de Interesses, definindo-o como o confronto entre o interesse público e o privado (seja ele real, potencial ou aparente) e determinando que o agente deve declarar-se impedido quando perceber o conflito. Para a Alta Administração, o Art. 11 estabelece uma regra de quarentena, vedando ao gestor, por um período de 2 (dois) meses após deixar o cargo, prestar serviços ou aceitar cargos em empresas com as quais tenha estabelecido relacionamento relevante.

Para implementar estas regras, o Art. 12 cria o Comitê Municipal de Ética Pública. Este órgão é composto por 5 (cinco) servidores de carreira (representantes do Quadro-Geral, Educação, Saúde e Procuradoria) e 1 (um) representante do Poder Executivo. O Comitê tem a atribuição de orientar e aconselhar, responder a consultas, receber denúncias e instaurar, de ofício, processo de investigação.

O decreto define uma conexão entre os órgãos de controle: o Art. 12, IX, determina que o Comitê de Ética deve encaminhar ao órgão central do sistema de controle interno (SETCI) as denúncias que receber que importem apuração de infrações disciplinares.

O Capítulo V detalha as sanções de natureza ética aplicáveis pelo próprio Comitê (Art. 18). São elas: Advertência escrita (para agentes atuais) e Censura ética (para ex-membros da alta administração). O Comitê pode, ainda, sugerir a exoneração imediata de ocupantes de cargos em comissão. Por fim, o Art. 21 estabelece a obrigação de o agente público enviar ao Comitê de Ética informações sobre situação patrimonial que possam suscitar conflito com o interesse público, uma exigência distinta da declaração de bens comum (Art. 20).

4.2.2 Acesso à informação e transparência

O Decreto nº 462, de 16 de maio de 2013, foi promulgado pelo Poder Executivo do Município de Palmas. Esta norma regulamenta, no âmbito local, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), tratando do direito de acesso à informação pública.

O decreto estabelece diretrizes para a atuação do poder público municipal em matéria de acesso à informação. O Art. 4º lista entre essas diretrizes: a gestão transparente da informação; a proteção das informações pessoais e sigilosas; e a divulgação de informações de interesse coletivo independentemente de solicitação.

A norma aborda a transparência ativa (dever de divulgar informações de forma espontânea) e a transparência passiva (atendimento às solicitações).

No que se refere à transparência ativa, o Art. 18 do decreto determina que o Executivo Municipal deve disponibilizar no Portal da Transparência dados administrativos, financeiros e funcionais, incluindo informações sobre estrutura organizacional, repasses de recursos, contratos, licitações e remuneração de agentes públicos.

Para a transparência passiva, o Art. 9º institui o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), sob a coordenação da Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno. Entre as atribuições do SIC estão o recebimento, registro e resposta aos pedidos de informação, além da orientação ao público. O decreto define prazos para resposta (15 dias prorrogáveis por mais 10 dias) e prevê mecanismos recursais em caso de omissão ou negativa de acesso, incluindo a Comissão Mista de Avaliação e Reavaliação de Informações (Arts. 23–32).

A Comissão Mista, instituída pelo Art. 16, é composta por representantes de órgãos da administração e possui competência para revisar decisões de negativa de acesso, reavaliar classificações de sigilo e deliberar sobre pedidos de desclassificação.

Em relação à classificação da informação, o Decreto nº 462/2013 estabelece três níveis de sigilo: ultrassecreto (25 anos), secreto (15 anos) e reservado (5 anos), conforme o Art. 36. As competências para classificar documentos são distribuídas hierarquicamente (Arts. 33–44), e o Art. 45 prevê a reavaliação periódica das informações classificadas.

O decreto também trata das informações pessoais. O Art. 49 define que dados relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem terão acesso restrito por até 100 anos, salvo exceções previstas. O Art. 52 veda o uso dessas restrições para obstruir investigações de irregularidades ou comprometer o resgate de fatos históricos.

A norma ainda estabelece responsabilidades específicas para cada órgão (Arts. 12–15), prevê ações de capacitação continuada e inclui as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos como sujeitas ao decreto (Art. 3º).

4.2.3 Governança e Controle Interno

No contexto da Prefeitura de Palmas, dois instrumentos normativos foram identificados neste eixo: o Decreto nº 1.737/2019, que institui o Comitê de Governança (CG), e o Decreto nº 1.031/2015, que dispõe sobre os procedimentos de execução da despesa pública.

O Decreto nº 1.737/2019 institui o Comitê de Governança (CG) como um órgão de caráter consultivo, vinculado ao Gabinete da Prefeita. O Art. 2º lista as atribuições do comitê, que incluem promover diminuição do preço das contratações e conhecer e manifestar previamente em todos os processos de licitação com valor superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), bem como em processos de adesão em ata de registro de preços. O Art. 5º da mesma norma também autoriza o comitê a requisitar processo para reexame e verificação em qualquer momento do trâmite processual.

A composição do Comitê de Governança, detalhada no Art. 3º e suas subsequentes alterações, inclui entre seus membros o titular da Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno (SETCI). Além de compor o comitê, o Art. 7º do decreto define que compete ao órgão máximo de controle interno municipal (a SETCI) fiscalizar o cumprimento das previsões contidas no decreto.

Por sua vez, o Decreto nº 1.031/2015 é uma norma extensa que regulamenta os procedimentos de execução da despesa pública. O documento estabelece múltiplos pontos de verificação ao longo do processo de gasto, definindo os ritos e as responsabilidades dos agentes envolvidos.

O Art. 6º do decreto detalha as fases sequenciais da despesa, que incluem a requisição de compras, a liberação, a nota de empenho, a nota de liquidação, a autorização de pagamento e a efetivação do pagamento. A norma proíbe expressamente a realização de despesa sem prévio empenho (Art. 11) e veda o pagamento antecipado por fornecimentos ou serviços (Art. 17).

A etapa de Liquidação da Despesa (Art. 15) é definida como a verificação do direito adquirido pelo credor, e o § 3º do mesmo artigo determina que nenhuma

liquidação pode ser realizada sem que o responsável ateste o efetivo recebimento do objeto. A norma também formaliza a figura dos fiscais e gestores de contrato (Art. 38), detalhando no Art. 39 as atribuições dos fiscais, que incluem acompanhar a execução contratual, rejeitar, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento e atestar a realização dos serviços antes do pagamento.

O decreto também posiciona a Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno (SETCI) como um agente de verificação em múltiplas fases. O Art. 59 determina que os processos de despesa devem ser submetidos à SETCI para verificação da regularidade e formalidade antes da homologação (em licitações) e após a liquidação para liberação de pagamento. O Art. 60, lista competências da SETCI, como analisar a legalidade e economicidade dos processos. O Art. 21 reforça essa atribuição, indicando que os pagamentos serão realizados após atestado da SETCI sobre a conformidade com o edital e a regularidade fiscal.

Finalmente, o decreto menciona os Núcleos Setoriais de Controle Interno - NUSCIN's (Art. 82) e, no Art. 83, confere à SETCI, entre outros órgãos, a atribuição de bloquear o acesso aos sistemas informatizados em caso de descumprimento das normas.

Estes dois decretos, publicados em 2015 e 2019, estabelecem, portanto, procedimentos relacionados à governança colegiada e à execução detalhada da despesa pública municipal.

4.2.4 Compras públicas

No que se refere a compras públicas, foram identificadas duas normativas principais: o Decreto nº 946/2015, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços (SRP), e o Decreto nº 1.955/2020, que trata da modalidade de pregão eletrônico.

O Decreto nº 946/2015 regulamenta o SRP no âmbito municipal (em referência ao art. 15 da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 11 da Lei nº 10.520/2002), permitindo à Administração registrar preços para futuras contratações. A norma define os papéis de órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante.

O decreto institui a Intenção de Registro de Preços (IRP) como uma etapa prévia para consolidar a demanda dos órgãos interessados antes da licitação. Para a adesão de órgãos não participantes, a norma exige a apresentação de justificativas

técnicas, observância de limites quantitativos e manifestação prévia dos órgãos de controle interno e jurídico. O texto também estabelece regras para revisão de preços, cancelamento de registros e aplicação de sanções, prevendo o contraditório e a ampla defesa, e determina a publicidade dos atos no Portal da Transparência e na imprensa oficial.

Posteriormente, o Decreto nº 1.955/2020 regulamentou o uso da modalidade pregão eletrônico. A norma torna seu uso obrigatório para contratações com recursos da União e preferencial para licitações com recursos próprios do município.

O decreto, baseado no modelo do Decreto Federal nº 10.024/2019, estrutura o processo em duas fases (interna e externa). A fase interna inclui a elaboração de estudo técnico preliminar, termo de referência, parecer jurídico e, notadamente, a verificação de regularidade pela Controladoria Geral do Município (CGM). A fase externa compreende a publicação do edital, credenciamento, sessão pública eletrônica de lances, julgamento e homologação.

A norma estabelece modos de disputa (aberto e aberto/fechado), define critérios de julgamento (menor preço ou maior desconto) e prevê o sigilo do valor estimado até o encerramento dos lances. O Art. 46 determina o registro digital de todos os atos do processo, disponibilizando o histórico para os órgãos de controle.

O decreto também dispõe sobre a responsabilização de fornecedores. O Art. 42 detalha sanções administrativas, como o impedimento de licitar por até cinco anos, com o devido registro das penalidades no CEIS (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas).

4.2.5 Matriz de Riscos

O processo de implementação da gestão de riscos foi iniciado pela Portaria GAB/SETCI nº 07, de 25 de fevereiro de 2022, que instituiu um Grupo de Trabalho (GT). Conforme o Art. 2º da portaria, o GT tinha como objetivos "Elaborar Plano de Gerenciamento de Riscos com base em informações gerenciais dos exercícios de 2020 e 2021" e "Construir regulamentação, em Instrução Normativa, de uso e aplicação da Matriz de Riscos".

Em decorrência desse trabalho, foram publicadas duas normas centrais em 12 de dezembro de 2022.

A primeira foi a Instrução Normativa SETCI/CGM nº 001/2022, que aprovou a Matriz de Riscos da Atividade de Análise de Processos de Despesas. Esta norma tem como objetivo disciplinar a análise dos processos de despesa no Sistema Municipal de Controle Interno.

O Art. 5º da instrução classifica as análises da despesa em sete fases: Instrução Inicial, Homologação, Contratação, Pagamento, Repasse, Execução e Prestação de Contas. A norma estabelece um sistema de triagem: processos cujo impacto for classificado como baixo são dispensados de manifestação do Órgão Central (SETCI) ou dos Núcleos Setoriais (NUSCINs); já os processos de impacto médio ou alto não são dispensados dessa análise.

Para os processos de baixo risco, o Art. 10 determina a aplicação de um checklist e de um Certificado de Adequação à Matriz de Riscos, que deve ser firmado pela autoridade máxima do órgão gestor.

A segunda norma foi a Portaria SETCI/CGM nº 057/2022, que dispõe sobre a gestão de riscos das atividades do Sistema Municipal de Controle Interno. Esta portaria define os conceitos técnicos que fundamentam a política, como risco inerente, risco residual e apetite a risco.

Crucialmente, ambas as normativas (IN nº 001 e Portaria nº 057) definem textualmente o modelo de Três Linhas de Defesa:

Primeira linha: Os controles internos da gestão, operados pelos agentes públicos responsáveis pela condução das atividades.

Segunda linha: As instâncias de supervisão e monitoramento, desempenhadas pelos Núcleos Setoriais de Controle Interno (NUSCINs).

Terceira linha: A auditoria interna, desempenhada pela Controladoria-Geral do Município (CGM), responsável pela avaliação da operacionalização das outras duas linhas.

A Portaria nº 057/2022 também estabelece os princípios da gestão de riscos, como a proporcionalidade dos controles (Art. 4º, III), e seus componentes, como a identificação, avaliação e tratamento de riscos (Art. 6º).

Portanto, este conjunto de normativas de 2022 estabeleceu a metodologia (Matriz de Riscos), os conceitos (Três Linhas) e os procedimentos (listas de verificação) para a gestão de riscos nos processos de despesa do município, com vigência a partir de 1º de março de 2023.

4.3 Detecção

4.3.1 Procedimentos de apuração de irregularidades

No eixo de detecção, foi identificado o Decreto nº 2.400, de 7 de agosto de 2023. Esta norma regulamenta o procedimento administrativo para apuração de infrações administrativas cometidas por licitantes e contratados no âmbito do Poder Executivo de Palmas.

O Art. 3º do decreto institui a Comissão Permanente de Apuração de Infração e Sanção Administrativa de Licitantes e Contratados. A norma estabelece que esta comissão é vinculada à Corregedoria-Geral e deve ser composta por servidores estáveis.

O decreto define papéis de destaque para o órgão central de controle interno (SETCI). A designação dos membros da comissão é feita pelo Secretário Municipal do órgão central do sistema de controle interno. Além disso, o Art. 4º atribui a este mesmo Secretário (da SETCI) a competência para instaurar procedimentos e processos administrativos de apuração.

O Art. 5º detalha as competências da comissão, que incluem autuar, instruir e conduzir os processos, requisitar documentos e/ou informações, promover investigações e diligências e emitir relatório final conclusivo.

O Art. 6º define o rito para a abertura do processo, que deve ser solicitado pelo ordenador da despesa. A solicitação deve ser previamente instruída com uma série de documentos, como o relato da conduta, cópias do edital e contrato, relatórios de fiscalização e notificações prévias.

O decreto detalha o rito processual, mencionando a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa (Art. 8º). O Art. 10º estabelece o prazo de 15 (quinze) dias úteis para a apresentação da defesa pelo licitante ou contratado.

O fluxo de decisão é definido nos artigos 14 a 17:

- A comissão emite um relatório final conclusivo (Art. 14).
- O Secretário Municipal do órgão central (SETCI) recebe este relatório (Art. 15).
- O relatório que recomenda a sanção é submetido à análise jurídica (Art. 16).
- Após a análise jurídica, o processo retorna ao órgão central (SETCI), que o encaminha para o ordenador da despesa para julgamento e aplicação da sanção ou arquivamento (Art. 17).

O Art. 18 estabelece o prazo de 90 (noventa) dias para a conclusão do procedimento.

Finalmente, o decreto define as regras de publicidade. O Art. 23 determina que o extrato da sanção seja publicado no Diário Oficial do Município. E o Art. 25 atribui ao órgão central do sistema de controle interno a competência para informar e manter atualizados os dados do sancionado nos cadastros federais (CEIS e CNEP).

Portanto, o Decreto nº 2.400/2023 define a comissão, os ritos, os prazos e os agentes responsáveis (incluindo o ordenador de despesa e a SETCI) pela apuração de infrações cometidas por licitantes e contratados no município.

4.3.2 Registro Eletrônico de Frequência

O Decreto nº 2.389, de 5 de julho de 2023, institui o sistema de registro eletrônico de frequência dos servidores municipais. O Considerando da norma menciona a necessidade de atender a recomendações dos Órgãos de Controle Externo sobre o tema.

A norma define a obrigatoriedade do registro para todos os servidores, incluindo estagiários (Art. 1º), e detalha a instalação dos equipamentos, que devem ser posicionados próximos a circuitos de monitoramento visual (Art. 1º, § 2º).

O texto estabelece as regras da jornada de trabalho (Arts. 2º e 3º), regulamenta o uso de banco de horas (Art. 12) e define as sanções por descumprimento, vedando a conversão de horas em pecúnia (Art. 12, I).

O decreto detalha múltiplos níveis de controle. Além do registro eletrônico, o Art. 7º prevê um controle de presença pela chefia imediata, que pode considerar ausente o servidor que não estiver no local de trabalho, mesmo que tenha registrado a frequência. Para automatizar a sanção, o Art. 10 determina a integração do sistema

de ponto com o sistema de folha de pagamento, para o desconto automático em caso de faltas (Art. 10, § 2º).

O documento também prevê exceções, como para determinados cargos de direção e chefia (Art. 5º), e estabelece que casos de fraude no sistema ensejam responsabilidade civil, penal e administrativa (Art. 16). Por fim, o Art. 19 revoga normativas anteriores sobre o mesmo assunto, datadas de 2015.

4.4 Punição

4.4.1 Responsabilização de pessoas jurídicas

No eixo de punição, foi identificado o Decreto Municipal nº 2.403, de 15 de agosto de 2023. Esta norma regulamenta, no âmbito do Poder Executivo de Palmas, a aplicação da Lei Federal nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção. O decreto estabelece os procedimentos para a apuração e responsabilização objetiva (administrativa e civil) de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública municipal.

O decreto define um fluxo processual detalhado que divide as competências de investigação e julgamento, posicionando o órgão central de controle interno (SETCI) como o principal articulador do processo.

O rito se inicia com um Juízo de Admissibilidade (Art. 3º), de competência do titular do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (SETCI). Ao tomar ciência de um possível ato lesivo, o titular da SETCI decide, mediante despacho, pelo arquivamento, pela abertura de uma Investigação Preliminar (sigilosa e não punitiva) ou pela instauração direta do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

A Investigação Preliminar, quando necessária, é conduzida pela Corregedoria-Geral do Município (Art. 4º), que ao final envia um relatório conclusivo à SETCI para que esta decida pela instauração do PAR ou arquivamento.

Uma vez instaurado o PAR, o Art. 5º do decreto cria a Comissão Permanente de Processamento Administrativo de Responsabilização (CPPAR), composta por servidores efetivos e vinculada à Corregedoria-Geral. A competência para instaurar e julgar o PAR é da autoridade máxima do órgão central do sistema de controle interno, a SETCI (Art. 6º).

A comissão conduz a instrução, e a pessoa jurídica é intimada para apresentar defesa em 30 (trinta) dias (Art. 8º). Após a fase de instrução, a comissão elabora um relatório final sugerindo as sanções ou o arquivamento (Art. 12). A pessoa jurídica pode apresentar alegações finais (Art. 13). O processo é então encaminhado à autoridade julgadora (a SETCI), que profere a decisão final após manifestação jurídica (Art. 14). O prazo para conclusão do PAR é de 90 (noventa) dias, prorrogável (Art. 7º).

O decreto também regulamenta as sanções. O Capítulo III detalha a dosimetria (cálculo) da multa, listando fatores agravantes (como reincidência ou interrupção de serviços públicos) e atenuantes (como a não consumação da infração, a devolução espontânea de valores ou a existência de um programa de integridade). A outra sanção prevista é a publicação extraordinária da decisão (Art. 26), que deve ser feita a expensas da empresa.

Por fim, o Capítulo IV regulamenta o Acordo de Leniência. A competência para celebrar os acordos é do órgão central do sistema de controle interno (SETCI) (Art. 30). A pessoa jurídica deve, entre outras condições, admitir sua participação, cessar o envolvimento e cooperar plenamente com a investigação (Art. 31). A negociação da proposta é sigilosa (Art. 32) e tem prazo de 90 (noventa) dias, prorrogável (Art. 33). Se o acordo for cumprido, a empresa pode receber benefícios como a isenção da publicação extraordinária ou a redução da multa (Art. 41).

Dessa forma, o Decreto nº 2.403/2023 estabelece o rito processual e os mecanismos de investigação, sanção e acordo para atos lesivos praticados por pessoas jurídicas, centralizando a gestão desses processos na SETCI.

4.4.2 Lei da Ficha Limpa

No eixo de punição, a Lei nº 2.457/2019 (que altera a Lei nº 2.036/2014) institui a "Ficha Limpa Municipal". A legislação estende os critérios de inelegibilidade da legislação federal para a nomeação ou contratação de pessoas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo do município.

O Art. 1º da lei veda a nomeação de indivíduos que se enquadrem nas hipóteses de inelegibilidade, listando condenações por crimes como corrupção, contra a administração pública, lavagem de dinheiro ou improbidade administrativa dolosa.

A abrangência da lei é extensa e não se limita a cargos comissionados. Os parágrafos do Art. 1º também vedam a contratação de:

- Empregados terceirizados (ou empresas dirigidas por pessoas que se enquadrem nas vedações).
- Dirigentes de entidades sem fins lucrativos que recebem verbas públicas.
- Membros de conselhos municipais de natureza fiscalizatória.
- Aprovados em concurso público, no momento da posse.

A norma também define os mecanismos de controle. O Art. 5º determina que o servidor comprove sua condição na nomeação e a ratifique anualmente, até 31 de janeiro. O Art. 4º atribui aos Poderes Executivo e Legislativo a fiscalização da lei, permitindo requisitar informações para verificar a idoneidade dos indicados.

Como mecanismo de sanção, o Art. 6º declara nulos todos os atos de nomeação feitos em desacordo com a lei. Além disso, o Art. 8º estabeleceu um prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação, para que os órgãos exonerassem os servidores que já estavam nomeados e não atendiam aos critérios. A norma também cita que denúncias de descumprimento devem ser encaminhadas ao Ministério Público (Art. 7º).

4.5 Remediação

Este capítulo apresentou o mapeamento das ações e estratégias de integridade da Prefeitura de Palmas, organizando as normativas identificadas no período de 2013 a 2023 nos eixos de Prevenção, Detecção e Punição, conforme o modelo teórico de Programas de Integridade.

Cabe notar que o eixo de Remediação, quarto pilar do modelo, não foi tratado em uma seção distinta. A análise documental demonstrou que as medidas com caráter remediativo — como a correção de atos, a reparação de danos ou a anulação de procedimentos — não se encontram em normativas isoladas, mas sim factualmente integradas aos próprios instrumentos dos demais eixos.

Desta forma, a análise documental aponta que, no modelo normativo do município, a remediação é tratada como uma função processual integrada aos eixos de prevenção e punição, e não como um eixo normativo independente.

4.6 Instrumentos de Medição de Desempenho

Para responder ao terceiro objetivo específico, esta seção apresenta os resultados do Município de Palmas em diferentes indicadores externos de transparência e controle.

É importante notar que, embora o escopo deste trabalho se inicie em 2013, as principais metodologias padronizadas de aferição da transparência em nível nacional surgiram apenas em 2015. Esses primeiros rankings foram criados por instituições como o Ministério Público Federal (MPF) e a Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de medir os resultados iniciais da implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) em todo o país.

Por essa razão metodológica, decorrente da disponibilidade dos dados, a análise cronológica dos indicadores neste capítulo se inicia em 2015.

4.6.1 Ranking Nacional da Transparência (Ministério Público Federal)

O primeiro instrumento de medição abrangente identificado no período foi o Ranking Nacional da Transparência, um projeto do Ministério Público Federal (MPF) que avaliou 5.567 municípios, 26 estados e o Distrito Federal. Conforme o MPF, a avaliação utilizou um questionário da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (Enccla) para mensurar o grau de cumprimento das leis de transparência, numa escala de 0 a 10.

O questionário foi estruturado em eixos temáticos. Na Transparência Ativa, avaliou a publicação de dados sobre Receita e Despesa, detalhando empenho, liquidação e pagamento, bem como a íntegra de editais, resultados e contratos de licitações. No eixo de Relatórios, analisou a publicidade da prestação de contas (RGF e RREO) e a disponibilidade de exportação em formatos abertos (como CSV).

Em Transparência Passiva, o ranking mediu a existência e a facilidade de uso de canais de atendimento presenciais (SIC Físico) e eletrônicos (e-SIC), verificando se o sistema exigia itens que dificultasse o acesso. Por fim, o questionário incluiu um eixo de "Boas Práticas", que verificava a divulgação nominal de remuneração individualizada por nome do agente público e o detalhamento de diárias e passagens.

A metodologia do MPF foi dividida em duas etapas. A 1ª Avaliação ocorreu entre setembro e outubro de 2015, servindo como um diagnóstico inicial. Após a divulgação dos resultados, o MPF expediu recomendações aos municípios que não cumpriam a lei, concedendo um prazo de 120 dias para adequação. A 2ª Avaliação ocorreu entre abril e maio de 2016, com o objetivo de verificar o cumprimento dessas recomendações.

Os resultados de Palmas, conforme o relatório do MPF, mostram uma mudança significativa entre as duas avaliações. Na 1ª Avaliação (2015), Palmas obteve a nota 3,70. Na 2ª Avaliação (2016), a nota subiu para 9,30, conforme demonstra a Figura 1.

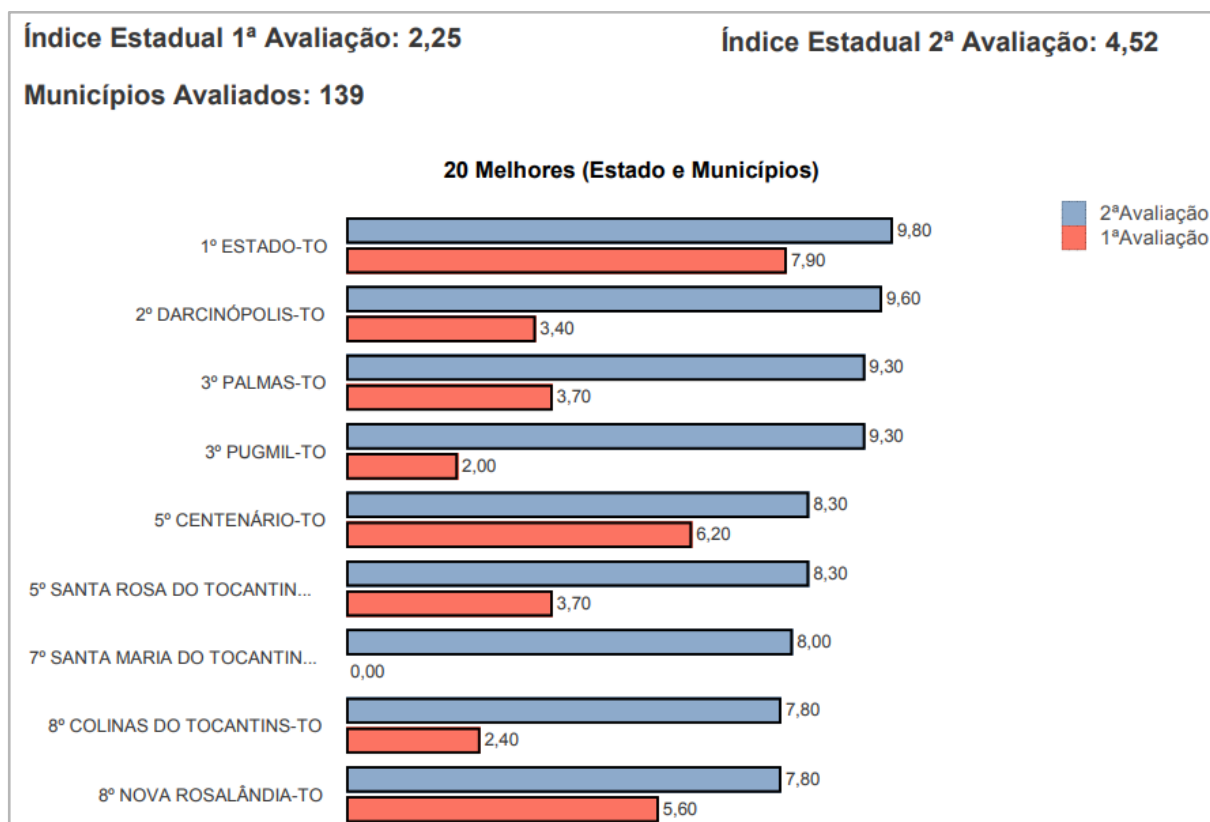
Figura 1 – Desempenho de Palmas na 1ª e 2ª avaliação do Ranking Nacional da Transparência

Posição	Município	1ª Avaliação	2ª Avaliação	Diferença	População
1	ESTADO-TO	7,90	9,80	1,90	1.383.445
2	DARCINÓPOLIS-TO	3,40	9,60	6,20	5.753
3	PALMAS-TO	3,70	9,30	5,60	265.409
	PUGMIL-TO	2,00	9,30	7,30	2.561

Fonte: Brasil (2016).

A análise do relatório estadual do Tocantins, figura 2, contextualiza o desempenho da capital. Na 1ª Avaliação (2015), a média de todos os 139 municípios do estado foi de 2,25. A nota 3,70 de Palmas a posicionava atrás de outros municípios, como Centenário (6,20) e Nova Rosalândia (5,60).

Figura 2 – Desempenho estadual na 1ª e 2ª avaliação do Ranking Nacional da Transparência



Fonte: Brasil (2016).

Na 2ª Avaliação (2016), a média estadual subiu para 4,52. A nota 9,30 de Palmas colocou o município na 3ª posição do ranking estadual, atrás apenas do Governo do Estado (9,80) e de Darcinópolis (9,60), e empatado com Pugmil (9,30).

4.6.2 Escala Brasil Transparente (EBT)

O segundo instrumento de medição nacional analisado é a Escala Brasil Transparente (EBT), uma avaliação conduzida pela Controladoria-Geral da União (CGU). A análise desta escala deve ser dividida em duas fases metodológicas distintas, cujos resultados não podem ser diretamente comparáveis.

A primeira fase (2015-2017) focava exclusivamente na Transparência Passiva. A partir de 2018, a CGU adotou a metodologia EBT 360°, que passou a incluir critérios de transparência ativa e outros componentes.

A primeira metodologia da CGU, denominada EBT – Transparência Passiva, avaliou o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI), concentrando-se na transparência passiva e na realização de solicitações reais de

acesso à informação. O formulário utilizado nas duas edições (2ª em 2015 e 3ª em 2016-2017) dispunha de 14 itens, sendo 8, vinculados à regulamentação e 6 ligados à transparência passiva.

A análise comparativa do município de Palmas mostra que o bloco vinculado à regulamentação foi integralmente atendido nas duas edições. Desta forma, a variação da nota de 8,19 (Figura 3) para 8,75 (Figura 4) decorreu das alterações de conformidade no bloco de transparência passiva.

Figura 3 – Nota de Palmas na 2ª edição da Escala Brasil Transparente (2015)

Ranking Geral	Localidade	UF	Nota	Variação	Média de localidades com população semelhante ?
91	Palmas	TO	8,19	+63,8	4,96

Fonte: CGU (2015).

Figura 4 – Nota de Palmas na 3ª edição da Escala Brasil Transparente (2016-2017)

Ranking Geral	Localidade	UF	Nota	Variação	Média de localidades com população semelhante ?
212	Palmas	TO	8,75	+6,84	4,62

Fonte: CGU (2017).

Os resultados da variação na nota refletem o balanço entre o atendimento de novos critérios e a descontinuidade em outros:

Aumento de Conformidade (Itens 12 e 14): O município passou a atender a dois critérios que antes não eram cumpridos. No Item 12 (Acompanhamento Posterior da Solicitação), a resposta passou de "NÃO" (2ª Edição) para "SIM" (3ª Edição). No item 14 (Resposta ao Pedido), houve alteração na conformidade da resposta a uma pergunta na área da Saúde, que passou de "NÃO" para "SIM" na 3ª Edição, indicando o atendimento positivo de todas as quatro variáveis do item.

Recuo no Critério de Informação (Item 9): O município apresentou recuo em um dos critérios referentes à indicação precisa no site de funcionamento do SIC físico. Enquanto na 2ª edição todos os quatro sub-itens foram atendidos, na 3ª edição foi registrada a ausência de atendimento para a "Indicação do órgão" e a "Indicação dos horários de funcionamento".

A variação final da nota de Palmas (de 8,19 para 8,75) reflete, assim, o balanço entre o atendimento de dois critérios relevantes da transparência passiva

(acompanhamento da solicitação e resposta a questionamentos específicos da Saúde) e a descontinuidade no atendimento de dois sub-itens relativos ao SIC físico.

A partir de 2018, a CGU introduziu a metodologia "360º", representando uma mudança para contemplar não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa, com verificação de informações sobre receitas, despesas, licitações, contratos e obras. A avaliação abrangeu 691 entes, incluindo Palmas.

A CGU realizou a primeira avaliação deste novo modelo em 2018 (1ª Edição), onde Palmas obteve a nota 6,97. Na 2ª Edição (2020), a nota do município subiu para 8,6.

O aumento da pontuação na segunda edição é explicado pelo atendimento de critérios que estavam em não conformidade na avaliação anterior. A análise comparativa detalhada dos itens de avaliação demonstra mudanças significativas:

Obras Públicas: Este setor corrigiu lacunas importantes de transparência ativa. Na 2ª Edição, Palmas passou a informar dados sobre a Empresa contratada, Data de início, Data prevista para o término ou prazo de execução, Valor total já pago ou percentual de execução financeira e a situação atual da obra. Esses itens, que apresentavam desconformidade na primeira edição (Figura 5), foram devidamente regularizados na avaliação seguinte (Figura 6).

Figura 5 – Avaliação do item Obras Públicas na 1ª edição da EBT 360º (2018)

24. Indique as informações localizadas sobre Obras Públicas:

Item	SIM	NÃO
Objeto	☒	☐
Valor total	☒	☐
Empresa contratada	☐	☒
Data de início	☐	☒
Data prevista para o término ou prazo de execução	☐	☒
Valor total já pago ou percentual de execução financeira	☐	☒
Situação atual da obra	☐	☒

Fonte: CGU (2018).

Figura 6 – Avaliação do item Obras Públicas na 2ª edição da EBT 360º (2020)

14.1. Indique as informações localizadas sobre Obras Públicas:

- ☒ Objeto
- ☒ Valor total
- ☒ Empresa contratada
- ☒ Data de início
- ☒ Data prevista para o término ou prazo de execução
- ☒ Valor total já pago ou percentual de execução financeira
- ☒ Situação atual da obra

Fonte: CGU (2020).

Licitações e Contratos: O município passou a disponibilizar o Conteúdo Integral (download) tanto dos editais quanto dos contratos, além de informar o Status/Situação e a vigência das contratações.

Transparência Passiva (SIC): A prefeitura melhorou os procedimentos de resposta ao cidadão, passando a comunicar explicitamente a possibilidade de recurso nas respostas. A avaliação registrou essa melhoria nos testes feitos no Pedido 2 e 3. Contudo, a CGU indicou a persistência de falha no sistema de atendimento, uma vez que o Pedido 1 (um dos testes) não foi respondido, conforme detalhado na Figura 7.

Figura 7 – Detalhamento da avaliação do Pedido 1 na 2ª edição da EBT 360º (2020)

23.1. O ente federado respondeu ao pedido 1?

☐ Sim

☒ Não

23.2. O pedido 1 foi respondido no prazo?

☐ Sim

☒ Não

23.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?

☐ Sim

☒ Não

23.4. Na resposta ao pedido 1, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?

☐ Sim

☒ Não

Fonte: CGU (2020).

Dados Institucionais: Itens como a inclusão de horários de atendimento das unidades administrativas e do SIC físico, que não eram informados na primeira edição

(Figura 8), foram corrigidos e passaram a ser atendidos na avaliação seguinte (Figura 9).

Figura 8 – Avaliação sobre unidades administrativas na 1ª edição da EBT 360º (2018)

7. Indique as informações sobre as unidades administrativas que o ente federado disponibiliza:

Item	SIM	NÃO
Endereço	☒	☐
Telefone	☒	☐
Horário de atendimento ao público	☐	☒

Fonte: CGU (2018).

Figura 9 – Avaliação sobre unidades administrativas na 2ª edição da EBT 360º (2020)

4.1. Indique as informações sobre as unidades administrativas que o ente federado disponibiliza:

- ☒ Endereço
- ☒ Telefone
- ☒ Horário de atendimento ao público

Fonte: CGU (2020).

Apesar da elevação da nota para 8,6, a avaliação de 2020 registrou três pontos de não conformidade que impediram a pontuação máxima. O relatório indicou que o município ainda falhava em: não regulamentar a LAI localmente, não possuir um catálogo de Dados Abertos e não responder ao Pedido 1 (teste de transparência passiva).

4.6.3 Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP)

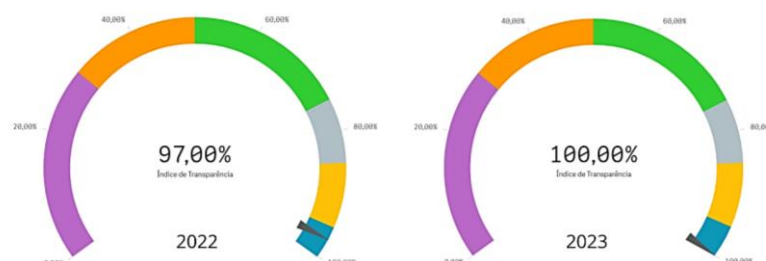
O terceiro instrumento analisado é o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). A avaliação é realizada por meio do Radar Nacional da Transparência Pública, que verifica o nível de conformidade dos portais com os critérios da Lei de Acesso à Informação e outras normas de controle.

Dentro do recorte temporal desta pesquisa, foram identificados dados referentes às edições de 2022 e 2023.

Na edição de 2022, o município de Palmas obteve o índice de transparência de 97,00%, resultado que lhe conferiu o Selo Diamante, o nível mais alto de certificação do programa.

Na edição seguinte, em 2023, o município atingiu o índice de 100,00% de conformidade, mantendo a certificação Selo Diamante, conforme demonstrado na Figura 10.

Figura 10 – Evolução do Índice de Transparência de Palmas no PNTP (2022-2023)

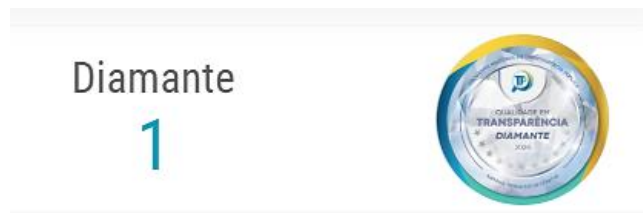


Fonte: Atricon (2023).

Embora tenha ocorrido uma variação positiva de 3 pontos percentuais entre os dois exercícios, a indisponibilidade dos dados detalhados referentes aos critérios não atendidos na edição de 2022 no repositório oficial impede a realização de uma análise comparativa granular para identificar quais itens específicos motivaram a evolução para a nota máxima.

Os dados disponíveis permitem constatar que, nos dois últimos anos do período analisado (2022-2023), o município apresentou índices de conformidade situados na faixa de excelência estabelecida pela metodologia da Atricon, simbolizada pela certificação máxima visualizada na Figura 11.

Figura 11 – Selo de Qualidade em Transparência (Diamante)



Fonte: Atricon (2023).

4.6.4 Síntese Descritiva da Evolução Institucional

A análise sequencial dos três instrumentos de medição (MPF, CGU e Atricon) permite observar o comportamento institucional do município diante de diferentes metodologias de avaliação ao longo do período analisado. Embora as notas não sejam comparáveis entre si devido à diversidade de critérios e métricas, é possível identificar uma trajetória de desempenho consistente dentro de cada série histórica.

No período inicial (2015-2016), os dados do MPF registraram um movimento rápido de adequação normativa, com a nota evoluindo de um patamar inicial baixo (3,70) para um nível elevado (9,30) no intervalo de um ano, coincidindo com a fase de implementação das primeiras normas de transparência.

No período intermediário (2018-2020), sob a metodologia da EBT 360° da CGU, que ampliou o escopo da avaliação, observou-se inicialmente uma pontuação moderada (6,97), seguida de uma evolução para 8,6 na segunda medição, indicando um ajuste progressivo aos novos critérios de transparência ativa e passiva.

Por fim, no período mais recente (2022-2023), o PNTP registrou a consolidação desse processo, com o município atingindo e mantendo o nível máximo de certificação (Selo Diamante), com índices de conformidade entre 97% e 100%.

Em suma, os indicadores externos apontam para uma curva de aprendizado institucional, onde a introdução de novas exigências ou metodologias de controle foi, em cada etapa, seguida por movimentos de adequação e elevação dos índices de conformidade formal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como propósito analisar a atuação da Prefeitura de Palmas no enfrentamento à corrupção no período de 2013 a 2023. Em consonância com o objetivo geral e com o problema científico proposto, conclui-se que a principal característica da atuação municipal ao longo da década foi a construção gradual de um sistema de integridade sustentado por forte institucionalização normativa e pela consolidação de estruturas administrativas voltadas ao controle. A partir de um arranjo inicial limitado, o município avançou para um modelo de governança alinhado às diretrizes nacionais de integridade, cumprindo a etapa de formalização considerada essencial na literatura especializada e nas normativas federais correlatas.

Em relação ao primeiro objetivo específico, a análise histórica permitiu identificar o órgão central responsável pela condução das políticas de enfrentamento à corrupção. A criação da Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno (SETCI), em 2013, representou um marco institucional ao romper com o modelo anterior de subordinação financeira e ao conferir autonomia política e administrativa ao controle interno. Não obstante, a análise documental evidenciou que o sistema operou grande parte do período sob uma defasagem normativa, uma vez que as macrofunções e competências do órgão permaneciam disciplinadas pela Lei nº 1.671/2009 até a promulgação da Lei nº 2.911/2023. Essa constatação reforça a compreensão de que a autonomia estrutural precedeu sua atualização normativa.

Quanto ao segundo objetivo específico, o mapeamento das ações e estratégias revelou um esforço concentrado na construção de um arcabouço legal abrangente. Foram identificados avanços significativos nos eixos de Prevenção (como a instituição do Código de Ética e de comitês temáticos), de Detecção (com aprimoramentos em mecanismos de monitoramento, como o ponto eletrônico), e de Punição (notadamente a regulamentação local da Lei Anticorrupção). A Remediação, embora presente, mostrou-se integrada aos demais eixos, sem conformar políticas autônomas específicas. A análise crítica desses dados, à luz da teoria dos Programas de Integridade, indica que o município priorizou a etapa de positivação normativa — o “dever ser” — estabelecendo os elementos fundamentais para sustentar políticas anticorrupção coerentes e estruturadas.

No que se refere ao terceiro objetivo específico, a avaliação dos indicadores externos (MPF, CGU e Atricon) demonstrou uma evolução institucional contínua, com destaque para o desempenho nos anos finais da série histórica, nos quais Palmas alcançou a certificação de nível máximo em transparência. Todavia, a leitura integrada desses indicadores com o mapeamento normativo evidenciou uma assimetria qualitativa: o desempenho da transparência ativa mostrou-se mais consistente do que o da transparência passiva. Relatórios como a Escala Brasil Transparente registraram variações nas respostas ao cidadão, indicando que a modernização tecnológica dos portais de dados ocorreu de forma mais acelerada do que a consolidação das rotinas de atendimento previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI). Esse achado reforça a compreensão de que avanços estruturais nem sempre se traduzem imediatamente em mudanças operacionais.

Importa reconhecer as limitações inerentes à pesquisa. Por tratar-se de um estudo essencialmente documental, baseado na análise de normativas e de indicadores secundários, os resultados concentram-se na dimensão formal e institucional da atuação municipal. Questões relativas à efetividade sociológica das normas, à percepção dos servidores, às práticas cotidianas de integridade e à aplicação concreta das sanções administrativas extrapolam o escopo metodológico adotado. Ademais, a ausência de séries históricas padronizadas nos primeiros anos do recorte (2013–2014) restringiu comparações quantitativas mais amplas.

Dessas constatações decorrem caminhos promissores para pesquisas futuras. Estudos empíricos voltados à análise da aplicação prática dos instrumentos ora mapeados — como investigações sobre a efetividade do Código de Ética, a atuação dos comitês de integridade ou a tramitação dos Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) — podem complementar o diagnóstico aqui apresentado e contribuir para compreender a dimensão operacional das políticas municipais de integridade.

Em síntese, esta pesquisa oferece uma contribuição acadêmica e social ao sistematizar a evolução histórica do sistema de integridade da capital tocantinense, evidenciando que Palmas encerrou a década de 2013-2023 com sua estrutura organizacional (“hardware”) e seu corpo normativo (“software”) modernizados. O diagnóstico alcançado indica que o município venceu a etapa de criação e formalização institucional. O desafio que se impõe às gestões futuras, portanto, é

avançar da consolidação normativa para a efetivação de uma cultura de integridade, traduzindo a robustez legal construída ao longo dos últimos dez anos em práticas administrativas contínuas, maduras e sustentáveis.

6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ARAÚJO, Késia Cristina Gonçalves. **Os cinco princípios constitucionais norteadores da administração pública e a corrupção no Brasil**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública) – Universidade Federal de São João del-Rei, Timóteo, 2018. Disponível em: <http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/handle/123456789/213>. Acesso em: 5 dez. 2022.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; SANTOS, Bruna de Brito André dos; XAVIER, Leonardo Vieira. Compliance na administração pública brasileira. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 77, p. 247-272, jul./set. 2019. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1176>. Acesso em: 11 dez. 2022.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL: Ipea, 2011. 40 p. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1550.pdf. Acesso em: 1 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os de engenharia. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma

Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia prático de gestão de riscos para a integridade**: orientações para a administração federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2023.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Revista Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <https://dspace.almq.gov.br/handle/11037/45144>. Acesso em: 4 dez. 2022.

CARVALHO, Amanda. **O combate à corrupção no Brasil e a previsibilidade em instrumentos internacionais**: medidas implementadas no cenário da prevalência dos direitos humanos. 2019. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Instituto de Ciências da Sociedade de Macaé, Universidade Federal Fluminense, Macaé, 2019. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/12849>. Acesso em: 1 dez. 2022.

CIEKALSKI, Felix Alberto. **Compliance como ferramenta de melhoria da gestão e prevenção à prática da corrupção na administração pública brasileira**. Orientador: Felipe Lopes da Cruz. 2019. 119 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2558>. Acesso em: 11 dez. 2022.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de compliance**: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º – 2ª Edição**. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking. Acesso em: 08 nov. 2025.

DE OLIVEIRA BEZERRA, Rodrygo Tiago; CORDEIRO, Carla Priscilla B. Santos. A CORRUPÇÃO SOB UM PRISMA HISTÓRICO-SOCIOLÓGICO: ANÁLISE DE SUAS PRINCIPAIS CAUSAS E EFEITOS. **Revista Eletrônica Direito e Conhecimento**, [S. l.], v. 1, n. 2, 2024. Disponível em: <https://revistas.cesmac.edu.br/dec/article/view/670>. Acesso em: 20 dez. 2022.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. **Relatório corrupção**: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo: FIESP, 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 8 dez. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. O impacto da corrupção sobre o desenvolvimento dos países. In: POMPEU, Gina Vidal Marcílio; TUCUNDUVA SOBRINHO, Ruy Cardozo de Mello (org.). **Direito e sustentabilidade**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. v. 1, p. 363-386. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d8ab1a52f058358b>. Acesso em: 30 nov. 2022.

Interno do Município de Palmas e dá outras providências. Palmas: Casa Civil, 2023. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.911-2023-07-05-11-8-2023-19-55-42.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2023.
LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes. A produção acadêmica brasileira sobre corrupção: uma revisão sistemática. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 400-429, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.319.101302>. Acesso em: 6 dez. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking Nacional da Transparência – Portal de Combate à Corrupção**. Disponível em: <https://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>. Acesso em: 20 nov. 2025.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], n. 25, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/16400>. Acesso em: 8 dez. 2022.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manoel Fonseca *et al.* (org.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 13-35.

PALMAS. **Decreto nº 462, de 16 de maio de 2013**. Regulamenta o acesso à informação de que trata a Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, e adota outras providências. Palmas: Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, 2013.

Disponível em:

<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20462-2013%20de%2016-05-2013%2015-22-39.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

PALMAS. **Lei nº 1.671, de 22 de dezembro de 2009**. Institui no Município de Palmas o Sistema de Controle Interno e atribui sua competência, da forma que especifica. Palmas: Secretaria Municipal de Governo, 2009. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-1671-2009-12-22-4-8-2023-14-53-47.pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.

PALMAS. **Lei nº 1.755, de 25 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Poder Executivo do Município de Palmas, na forma que especifica. Palmas: Câmara Municipal, 2010. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-1755-2010-11-25-27-3-2018-16-36-40.pdf>. Acesso em: 15 set. 2023.

PALMAS. **Lei nº 1.954, de 1º de abril de 2013**. Dispõe sobre a Reorganização PALMAS. **Lei nº 2.299, de 30 de março de 2017**. Dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do município de Palmas, na forma que especifica, e adota outras providências. Palmas: Casa Civil do Município, 2017. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.299-2017-03-30-9-5-2025-15-2-40.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

PALMAS. **Lei nº 2.449, de 7 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre a vedação de homenagens a pessoa que tenham sido condenadas por atos de corrupção, improbidade, crimes contra a pessoa. Palmas: Casa Civil, 2019. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.449-2019-01-07-9-1-2019-18-5-44.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

PALMAS. **Lei nº 2.911, de 5 de julho de 2023**. Reestrutura o Sistema de Controle PEREIRA, Cibele Ribeiro. Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos. **Revista Portuguesa de Gestão Contemporânea**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 31-45, jan./jul. 2022. Disponível em: <https://revistas.editoraenterprising.net/index.php/rpgc/article/view/31-45>. Acesso em: 5 dez. 2022.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. **Há um sistema brasileiro administrativo de combate à corrupção? inovações, avanços e retrocessos da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/D.2.2019.tde-20082020-175435. Acesso em: 11 nov. 2022.

PIRONTI, Rodrigo. Governança, gestão de riscos e *compliance*: uma nova realidade para a Administração Pública Brasileira. **Direito do Estado**, [S. l.], n. 345, 3 abr. 2017. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-pironti/governanca-gestao-de-riscos-e-compliance-uma-nova-realidade-para-a-administracao-publica-brasileira>. Acesso em: 12 dez. 2022.

RADAR DA TRANSPARÊNCIA – ATRICON. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/>. Acesso em: 14 nov. 2025.

RAMALHO, Renato Marques. **Corrupção, instituições e desenvolvimento**: a corrupção tem impacto sobre o desempenho econômico? Orientador: Marcos Fernandes Gonçalves da Silva. 2006. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Escola de Economia de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2047>. Acesso em: 8 dez. 2022.

RODRIGUES, Ian Vinicius Farias; JUNG, Aline Tatiane Fank; MURTINHO, Max Nunes. Corrupção e economia: análise da influência do índice de percepção da corrupção sobre o crescimento econômico, a dívida pública e a taxa de desemprego. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, Criciúma, v. 6, n. 2, p. 117-132, 2020. DOI: 10.18616/rdsd.v6i2.5939. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/RDSD/article/view/102>. Acesso em: 29 nov. 2022.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto; MIDDLEJ E SILVA, Suylan de Almeida; GOMES, Adalmir de Oliveira. Corrupção no Setor Público: Agenda de Pesquisa e Principais Debates a Partir da Literatura Internacional. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 1–18, 2019. DOI: 10.21118/apgs.v11i3.5640. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5640>. Acesso em: 07 dez. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **About the Corruption and Economic Crime Branch**. [S. l.], [202-]. Disponível em: <https://www.unodc.org/corruption/en/about.html>. Acesso em: 1 dez. 2022.

VIOL, Dalila Martins. **Programas de integridade e combate à corrupção**: aspectos teóricos e empíricos da multiplicação do *compliance* anticorrupção no Brasil. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2021. E-book.