

Compliance e integridade na Saúde Pública Brasileira: análise do Decreto Estadual 67.683/2023 e o papel da CGE/SP.

Deborah Ciocci

Possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Santos (1989) e Doutorado pela Universidade de São Paulo (2005). Atualmente é coordenadora da Associação Instituto Sapientiae e Oficial e Tabelia do 31º Cartório de Notas e Registro Civil São Paulo - Pirituba. Foi Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e Conselheira Nacional de Justiça (2013-2015), momento em que supervisionou o Fórum Nacional de Saúde do Poder Judiciário. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil e Direito Constitucional.

Rodrigo Silva Rocha

Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (2005). Pós-Graduado em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes (2007). Pós-Graduado em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos pelo Instituto Latino-Americano da ONU para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente-ILANUD (e outros/2019). Mestrado em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Público/IDP Brasília (2021). Atualmente é o Compliance Officer e o Encarregado de Dados da Fundação Faculdade de Medicina do complexo HCFMUSP. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, Direito Processual e Direitos Humanos.

Sumário

1. Introdução. 2. O Compliance e a Integridade na Saúde Pública. 2.1. Conceitos Fundamentais de Compliance e Integridade. 2.2. Evolução Histórica e Normativa das Práticas de Compliance no Setor Público. 2.3. Legislação e Normativos Aplicáveis à Saúde Pública. 3. O Decreto Estadual 67.683/2023: Diretrizes, Obrigações e Inovações. 3.1. Principais Dispositivos do Decreto. 3.2 Principais Obrigações Impostas aos Entes da Saúde. 3.3. Inovações e Desafios de Implementação. 4. Papel da Controladoria Geral do Estado de São Paulo e seu Contexto no fomento do Sistema de Integridade. 4.1. Instrumentos de apoio: manuais e orientações. 4.2. Ações de fiscalização e monitoramento. 4.3. Resultados obtidos e perspectivas futuras. 5. Conclusão. Referências.

Resumo

O presente trabalho aborda a importância dos sistemas de compliance e integridade na gestão da saúde pública no Brasil. Faz uma análise do Decreto Estadual 67.683/2023 e o papel da Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE/SP) para entender como essas práticas podem fortalecer a administração pública e combater a corrupção.

Palavras-chave: *Compliance; Integridade; Saúde pública; Gestão pública; Controle interno; Decreto 67.683/2023; CGE/SP; CGU.*

1 Introdução

A saúde pública, alicerce do bem-estar social, representa um direito fundamental assegurado constitucionalmente a todo cidadão brasileiro. A materialização desse direito estabelecida no artigo 196 da Constituição Federal¹ impõe ao Estado a responsabilidade de garantir o acesso universal e igualitário a serviços de saúde de qualidade, eficientes e eficazes.

No entanto, a complexidade inerente à gestão do sistema de saúde, aliada à escassez de recursos e à multiplicidade de atores envolvidos, torna o setor particularmente vulnerável a práticas de corrupção, fraudes, desvios de recursos e conflitos de interesse.

De acordo com o Instituto de Estudos para Políticas de Saúde – IEPS, o orçamento da Saúde cresceu apenas 2,5% no comparativo entre os anos 2013 e 2023, o que indica um cenário de estagnação orçamentária. Tendo como referência a nota técnica n. 29 do IEPS “Orçamento da Saúde para 2023: o que mudou nos últimos dez anos?”², a participação do investimento na Saúde recuou em 6 pontos percentuais tendo como valores absolutos o orçamento de R\$ 182,6 bilhões para o ano de 2023 enquanto tínhamos R\$ 178,1 bilhões em 2013.

O referido trabalho também destaca que apesar da estagnação, houve uma desoneração fiscal orientada à área que no mesmo período praticamente dobrou. Entre 2013 e 2023. Houve aumento de 88% nos subsídios vinculados a todos os itens da saúde, saindo de R\$ 37,6 bilhões, em 2013, para R\$ 70,7 bilhões no fim deste decênio.

E mesmo considerando a desoneração fiscal há que se reconhecer que a flutuação cambial também afeta consideravelmente os gastos da saúde uma vez que grande parte dos insumos no setor são importados. Enquanto em janeiro de 2013 o dólar oscilava em R\$ 2,03, no mesmo mês de 2023, esse valor já batia R\$ 5,31.

Necessário destacar essas informações para dizer que mesmo com a defasagem orçamentária, a área da saúde continua recebendo os maiores valores se considerarmos a divisão orçamentária da União. Para o ano de 2024, o orçamento para o Sistema Único de Saúde foi de R\$ 224,49 bilhões, valor este que corresponde a 4,16% do orçamento nacional perdendo em percentual apenas para a assistência social (5,99%), a Previdência Social (21,16%), e o pagamento de juros e amortizações da dívida (42,96%)³.

Esse fator acaba por ser um indutor de corrupção no setor de saúde, manifestada em diversas formas, como superfaturamento de contratos, desvio de recursos para fins privados, fraudes em licitações, pagamento de propinas e favorecimento de empresas, ações essas que comprometem a qualidade dos serviços prestados, restringem o acesso da população aos tratamentos necessários e desestabiliza a sustentabilidade financeira do sistema. Os impactos negativos da corrupção reverberam em indicadores de saúde precários, aumento da mortalidade, desconfiança da população nas instituições e prejuízos bilionários aos cofres públicos.

Nesse contexto, os sistemas de *compliance* e integridade emergem como ferramentas

¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

² NOBRE, V.; FARIA, M. **O Orçamento da Saúde para 2023: o que mudou nos últimos dez anos?** Nota Técnica n. 29. São Paulo: IEPS, [2023].

³ Consulta feita em 15 de maio de 2025. Disponível em <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/confira-o-novo-grafico-do-orcamento-federal-de-2024-e-o-dividometro>.

essenciais para promover a ética, a transparência, a responsabilização e a eficiência na gestão dos recursos públicos destinados à saúde. O *compliance*, compreendido como a conformidade com leis, normas, regulamentos e políticas internas, visa prevenir e detectar desvios de conduta, garantindo que as atividades sejam realizadas de acordo com os padrões éticos e legais estabelecidos. Por seu turno, a integridade, transcende a mera conformidade formal, abrangendo valores como honestidade, probidade, imparcialidade e compromisso com o interesse público.

No cenário brasileiro, marcado por desafios históricos de corrupção e má gestão, as recentes iniciativas de combate à corrupção e de fortalecimento do controle interno no setor público representam um avanço significativo. Desde a Lei 7.492/86 que definiu os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e a Lei 8.429/92, alterada pela lei 14.230/21 que dispôs sobre as sanções aplicadas em virtude de práticas de atos de improbidade administrativa, até a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) são exemplos de marcos legais que impulsionam a adoção de práticas de *compliance* e integridade no setor público.

Importante se faz registrar ainda que na elaboração de políticas públicas é necessário entender a distinção entre as leis ordinárias e os decretos do Poder Executivo. Enquanto as leis ordinárias possuem um caráter geral e abstrato com a função primordial de definir direitos, deveres, princípios e normas de conduta com abrangência para toda a sociedade, os decretos são normas editadas pelo Chefe do Poder Executivo (seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal) com o objetivo de regulamentar e detalhar a aplicação dos direitos, princípios, deveres e normas previstos nas legislações ordinárias.

Deste modo, os decretos regem a execução prática das diretrizes estabelecidas pelas leis, aos detalhar procedimentos, definir critérios específicos e estabelecer formas de gerenciamento e alocação de recursos, inclusive com a criação de estruturas operacionais necessárias para a materialização dessas políticas públicas.

Neste cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar o Decreto Estadual 67.683/2023⁴ do Estado de São Paulo e as ações da Controladoria Geral do Estado (CGE/SP), avaliando sua contribuição para o fortalecimento dos sistemas de *compliance* e integridade na saúde pública brasileira.

O Decreto Estadual 67.683/2023 instituiu o Plano Estadual de Promoção de Integridade no Estado de São Paulo, estabelecendo diretrizes e obrigações para os órgãos e entidades da administração pública estadual, incluindo os da área da saúde. Nesse contexto a Controladoria Geral do Estado de São Paulo, por sua vez, detém um papel fundamental na fiscalização, no monitoramento e no apoio à implementação dos programas de integridade, oferecendo manuais, orientações e capacitação aos gestores públicos.

A análise do Decreto Estadual 67.683/2023 e das ações da CGE/SP se justifica pela relevância do tema para a melhoria da gestão da saúde pública, a prevenção de irregularidades, a otimização dos recursos e o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições de saúde. O estudo busca identificar as principais legislações que tratam do tema, os principais

⁴ SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 67.683, de 3 de maio de 2023. Institui o Plano Estadual de Promoção de Integridade e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 04/05/2023 p.5.

dispositivos do decreto, as obrigações impostas aos entes da saúde, as inovações e os desafios de implementação, bem como o papel da CGE/SP na promoção da integridade pública.

Para alcançar os objetivos propostos, o artigo adota uma metodologia de pesquisa qualitativa, baseada na análise documental do Decreto Estadual 67.683/2023, dos manuais e orientações da CGE/SP, de artigos científicos, de relatórios de órgãos de controle e de outras fontes de informação relevantes. A análise de conteúdo será utilizada para identificar os principais temas, conceitos e argumentos presentes nos documentos, bem como para comparar as diferentes perspectivas e abordagens.

Usando ainda uma expressão comum aos profissionais do compliance, cabe um *disclaimer* de que apesar dos esforços para garantir o rigor e a objetividade da pesquisa, reconhecemos as limitações inerentes ao estudo, como a disponibilidade de dados, o acesso a informações e a generalização dos resultados. No entanto, acreditamos que o presente artigo contribui para o debate sobre a importância do *compliance* e da integridade na saúde pública brasileira, oferecendo *insights* valiosos para gestores, profissionais da área e pesquisadores.

2. O Compliance e a Integridade na Saúde Pública

2.1. Conceitos Fundamentais de Compliance e Integridade

De modo a estabelecer premissas iniciais sobre os principais conceitos que circundam o ambiente do compliance e da integridade, temos que o termo compliance, originário do inglês "*to comply*", significa estar em conformidade com leis, regulamentos, normas internas e externas, políticas e códigos de conduta. No contexto da gestão pública, o compliance visa garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com os padrões éticos e legais estabelecidos, prevenindo e detectando desvios de conduta.

A integridade, por sua vez, transcende a mera conformidade formal, abrangendo valores como honestidade, probidade, imparcialidade, transparência, responsabilidade e compromisso com o interesse público. A integridade implica em agir de forma ética e responsável, mesmo quando não há uma norma específica que determine a conduta.

A governança, entendida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, controladas e avaliadas, desempenha um papel fundamental na promoção do *compliance* e da integridade. Uma boa governança estabelece estruturas, processos e mecanismos que incentivam a tomada de decisões responsáveis, a gestão transparente e a prestação de contas.

Risco, controle interno e auditoria são elementos essenciais para a gestão do *compliance* e da integridade. Risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que possa comprometer os objetivos da organização. Controle interno é o conjunto de medidas adotadas para mitigar os riscos e garantir a conformidade. Auditoria é a avaliação independente e objetiva da eficácia dos controles internos.

O *compliance* e a integridade estão intrinsecamente relacionados, sendo o *compliance* um meio para alcançar a integridade. E não menos em razão desta lógica temos que geralmente as instituições utilizam a terminologia Sistema de Compliance quando as regras são

voltadas às instituições privadas e Sistema de Integridade quando o foco de atuação é a administração pública.

Um sistema de *compliance* e integridade eficaz deve abranger os seguintes elementos:

- Comprometimento e apoio da alta administração: a alta administração deve demonstrar um compromisso claro com a ética e a integridade, estabelecendo o "tom no topo ou *tone at the top*" e incentivando uma cultura de *compliance* em toda a organização.
- Avaliação de riscos e mapeamento de processos: identificar e avaliar os riscos de *compliance* e integridade em cada processo da organização, mapeando os controles existentes e as lacunas a serem preenchidas.
- Elaboração e implementação de políticas e procedimentos: desenvolver políticas e procedimentos claros e objetivos, que orientem a conduta dos servidores e estabeleçam os padrões éticos a serem seguidos.
- Canais de denúncia e proteção ao denunciante: criar canais de denúncia seguros e confidenciais, que permitam aos servidores reportar suspeitas de irregularidades sem medo de retaliação.
- Comunicação, treinamento e conscientização: comunicar as políticas e os procedimentos de *compliance* e integridade a todos os servidores, oferecendo treinamento e conscientização sobre os riscos e as responsabilidades.
- Monitoramento, auditoria e avaliação: monitorar a eficácia dos controles internos, realizar auditorias periódicas e avaliar o desempenho do sistema de *compliance* e integridade.
- Investigação, remediação e sanção: investigar as denúncias de irregularidades, adotar medidas de remediação para corrigir as falhas e aplicar sanções aos responsáveis por desvios de conduta.

2.2. Evolução histórica e normativa das práticas de *Compliance* no Setor Público

As práticas de *compliance* no setor público têm evoluído ao longo do tempo, impulsionadas por escândalos de corrupção, demandas da sociedade por maior transparência e responsabilização, e influências de organismos internacionais.

Inicialmente, as práticas de controle interno e auditoria eram as principais ferramentas utilizadas para garantir a legalidade e a regularidade dos gastos públicos. No entanto, essas práticas eram focadas principalmente na detecção de fraudes e desvios, sem uma abordagem preventiva e abrangente.

Não podemos esquecer que a administração pública sempre contou com o estabelecimento de princípios jurídicos que foram e são essenciais para nortear a atuação dos gestores e assegurar a eficiência nas suas atividades administrativas.

Atualmente, com o advento da Constituição Cidadã, temos os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência estabelecidos como princípios fun-

damentais previstos desde a concepção da nossa Constituição. E com o advento de reformas e emendas constitucionais outros princípios foram constitucionalizados como os princípios da Motivação, da Razoabilidade e Proporcionalidade e da Transparência, entre outros.

Com essas regras principiológicas, sempre valeu a máxima de que na administração pública só pode ser feito aquilo que está previsto em lei, enquanto na iniciativa privada, as empresas e indivíduos podem realizar quaisquer ações desde que não sejam expressamente proibidas pela lei. Essas noções de legalidade estrita para a administração pública e liberdade com limitações para a iniciativa privada são importantes neste contexto do compliance porque ajuda a explicar a sua origem.

De acordo com a Doutrina de apoio da LEC – Legal, Ethics & Compliance⁵, desde o final do século XIX, o governo dos Estados Unidos começou a regular a atividade empresarial, estabelecendo normas criminais que responsabilizavam legalmente as empresas por práticas anticoncorrenciais. Na metade do século XX, com as primeiras condenações de empresas e seus executivos, advogados especializados em direito concorrencial nos EUA desenvolveram os primeiros mecanismos preventivos para evitar condutas lesivas, surgindo assim o conceito de Programa de Compliance⁶.

Na arena internacional, a partir dos anos 70, com a criação do Comitê da Basileia para Supervisão Bancária, houve um esforço para fortalecer o sistema financeiro global. Isso se deu por meio da sistematização das atividades financeiras em boas práticas e pela implementação de procedimentos prudenciais. Foi o início de um processo de saneamento do sistema financeiro internacional. No Brasil, paralelamente, as instituições financeiras enfrentaram intensa competição interna, o que resultou na falência de algumas instituições devido à inadequação em seus controles internos para enfrentar os riscos do mercado.

Diante desse cenário, as instituições financeiras começaram um ciclo de mudanças estratégicas, organizacionais e tecnológicas para reforçar sua imagem perante clientes e fornecedores.

Nesse contexto, a função de Compliance tornou-se crucial para proteger e aprimorar o valor e a reputação corporativa. O conceito de compliance ganhou força com a Lei norte-americana Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) de 1977⁷, que visava combater práticas de corrupção fora dos Estados Unidos, consolidando o viés anticorrupção dos programas de compliance e aumentando sua relevância global.

Fato histórico relevante à criação desta primeira legislação de compliance que temos como referência diz respeito à sua ligação com o caso Watergate que custou o segundo mandato do presidente americano Richard Nixon.

Em 1972, as autoridades americanas realizaram uma investigação sobre doações corporativas para fins políticos que revelaram um esquema de pagamentos a funcionários públicos estrangeiros. Identificou-se que empresas utilizavam fundos *offshore* para pagamento de propinas aos funcionários públicos estrangeiros que asseguravam seus negócios fora dos Estados Unidos. Após as investigações, mais de 400 empresas admitiram a realização de pagamentos ilícitos em montantes que somaram mais de USD 300 milhões.

⁵ Apostila Curso de Compliance Anticorrupção – LEC – Legal, Ethics & Compliance – São Paulo. 2022.

⁶ CISE, Jerrold G. van. The antitrust lawyer. Section of Antitrust Law, **American Bar Association**, v.10, p.119-120. 1957.

⁷ ESTADOS UNIDOS. Foreign Corrupt Practices Act of 1977. **Pub. L.** No. 95-213, 91 Stat. 1494.

Após a edição da FCPA outras legislações correlatas começaram a ser promulgadas pelos países de modo a regular o relacionamento da administração pública junto à iniciativa privada.

No Brasil, o primeiro registro foi a Lei 7.492/1986⁸ conhecida como a Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Essa lei é um marco na legislação brasileira que busca regular e coibir práticas ilícitas no âmbito do Sistema Financeiro. Ela estabelece medidas para prevenir fraudes, proteger a integridade do mercado financeiro e assegurar a estabilidade econômica.

Posteriormente, a Lei 8.137/1990⁹ foi editada com o propósito de definir os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo.

Já a Lei nº 8.429/1992¹⁰, como Lei de Improbidade Administrativa, representou outro marco importante, estabelecendo sanções para agentes públicos que praticassem atos de improbidade administrativa, como enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação dos princípios da administração pública.

No âmbito das contratações públicas, a Lei nº 8.666/1993¹¹, Lei de Licitações e Contratos, estabeleceu regras para as licitações e os contratos administrativos, visando garantir a igualdade de condições entre os licitantes, a transparência e a economicidade.

Por seu turno, no âmbito da Comunidade dos Estados Americanos, em 1996, a OEA aprovou a Convenção Interamericana contra a Corrupção¹². Esse tratado internacional é um marco que demonstra os esforços de cooperação internacional no combate à corrupção nas Américas.

Com o objetivo de promover e fortalecer o desenvolvimento de mecanismos para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção nos países membros da OEA, o tratado adota medidas que promovem a transparência, a responsabilidade pública e a adequação dos sistemas de controle governamental. O Brasil ratificou a convenção em 2002, comprometendo-se a implementar políticas públicas e leis para fortalecer a integridade e combater a corrupção, alinhando-se aos princípios e objetivos da convenção.

E visando a prevenção da lavagem de dinheiro e o combate à ocultação de capital oriundo de atividades ilegais foi editada a Lei 9.613¹³, de 3 de março de 1998, que é a legislação brasileira que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, e estabelece mecanismos de prevenção e fiscalização contra tais práticas. Essa lei

⁸ BRASIL. Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 1986.

⁹ BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 1990.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992

¹¹ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regula licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

¹² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana contra a Corrupção. Caracas, 1996.

¹³ BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores e a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nessa lei. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 mar. 1998.

criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), responsável por monitorar operações financeiras suspeitas no país.

No início do século, outra legislação americana foi editada em resposta a escândalos corporativos como os da Enron e WorldCom, que abalaram o sistema financeiro americano e mundial. A Lei Sarbanes-Oxley¹⁴, promulgada nos Estados Unidos em 2002, exigiu que empresas americanas implementassem controles internos rigorosos para garantir a precisão dos relatórios financeiros.

Outro marco internacional que merece destaque se deu com a edição da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)¹⁵. Esse tratado internacional, adotado em 2003 e em vigor desde 2005, foi o primeiro instrumento global juridicamente vinculante para combater a corrupção.

Seu objetivo principal é promover medidas eficazes contra a corrupção, facilitar a cooperação internacional e promover a integridade e transparência na gestão pública. A convenção propõe a implementação de políticas anticorrupção e a criação de órgãos independentes para prevenir e investigar casos de corrupção, além de exigir que os Estados membros criminalizem práticas como suborno, desvio de fundos e lavagem de dinheiro.

Enfatiza a importância da assistência mútua e a troca de informações entre os países, estabelecendo mecanismos para a recuperação de ativos obtidos ilegalmente. O Brasil ratificou a convenção em 2006, alinhando-se aos seus princípios e implementando medidas para fortalecer a integridade nacional.

Outra medida legislativa de grande destaque para o fomento dos sistemas de *compliance* se deu com o advento da Lei nº 12.846/2013¹⁶, Lei Anticorrupção, que inovou ao responsabilizar as empresas por atos de corrupção praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A lei prevê a aplicação de multas e outras sanções às empresas que não possuem programas de integridade eficazes.

Por seu turno, a Lei nº 13.303/2016¹⁷, Lei das Estatais, estabeleceu regras de governança corporativa para as empresas estatais, incluindo a obrigatoriedade de implementação de programas de *compliance* e integridade.

De modo a estabelecer melhores critérios de eficiência e transparência nas contratações públicas, a nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021¹⁸, foi sancionada em 1º de abril de 2021 para modernizar e substituir as antigas normas que regulamentavam as licitações no Brasil, especialmente a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC).

¹⁴ ESTADOS UNIDOS. Sarbanes-Oxley Act of 2002. **Public Law**, No. 107-204, 30 jul. 2002.

¹⁵ NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. **Resolução 58/4 da Assembleia Geral**. 31 out. 2003.

¹⁶ 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

¹⁷ BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jul. 2016.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

2.3. Legislação e normativos aplicáveis à Saúde Pública

O setor de saúde pública é regido por um conjunto complexo de leis e normas, que visam garantir o direito à saúde, a qualidade dos serviços, a eficiência na gestão dos recursos e a prevenção de fraudes e desvios.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a saúde como um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A Lei nº 8.080/1990 (Lei do SUS) dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. A lei define os princípios e as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), como a universalidade, a integralidade, a equidade, a descentralização e o controle social.

Já a Lei nº 8.142/1990 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. A lei estabelece a criação de conselhos de saúde e conferências de saúde, que são instâncias de participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas de saúde.

A Lei Complementar nº 141/2012 regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nos 3 (três) níveis de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) estabelece novas regras para as licitações e os contratos administrativos, visando garantir a eficiência, a transparência e a integridade nos gastos públicos. A lei prevê a obrigatoriedade de implementação de programas de integridade para as empresas que contratarem com a administração pública em obras, serviços e fornecimentos de grande vulto.

Além dessas leis, existem diversos outros normativos que regulamentam o setor de saúde pública, como decretos, portarias, resoluções e instruções normativas. Esses normativos estabelecem regras para a gestão dos recursos financeiros, a contratação de serviços, a aquisição de medicamentos e equipamentos, a prestação de serviços de saúde, a fiscalização e o controle.

Mas como já dito, importante faz analisar a efetivação desses preceitos pela administração pública por meio de medidas normativas mais concretas como é o caso do Decreto Estadual n. 67.683/2023.

3. O Decreto Estadual 67.683/2023: diretrizes, obrigações e inovações

3.1. Principais dispositivos do Decreto

O Decreto Estadual 67.683/2023, publicado em 3 de maio de 2023, institui o Plano Estadual de Promoção de Integridade no âmbito da administração pública direta e autárquica do Estado de São Paulo. O decreto representa um marco importante para o fortalecimento dos sistemas de *compliance* e integridade na saúde pública do Estado, estabelecendo diretrizes e obrigações para os órgãos e entidades do setor.

O artigo 1º do decreto estabelece que o Plano Estadual de Promoção de Integridade é um instrumento de orientação aos programas de integridade a serem implementados junto aos órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo.

O artigo 2º define os principais conceitos utilizados no decreto, como programa de integridade, desvio ético, risco para a integridade, plano de ação, unidades de gestão de integridade e funções de integridade.

O artigo 3º estabelece as diretrizes do Plano Estadual de Promoção de Integridade, como a gestão estruturada, coordenada e inter-relacionada das unidades de gestão de integridade, a melhoria constante da gestão pública, o compromisso dos agentes públicos com uma cultura organizacional de integridade, o desenvolvimento de políticas e ações voltadas às melhores práticas de governança e o incremento da confiança dos administrados nas instituições públicas.

O artigo 4º define os objetivos do Plano Estadual de Promoção de Integridade, como estabelecer as diretrizes norteadoras das medidas e ações voltadas à promoção e à sistematização de mecanismos internos de prevenção, detecção e sanção de casos de corrupção, fraudes e desvios éticos; fortalecer estruturas e funções de integridade e de governança; incentivar a criação, a adoção e o contínuo aperfeiçoamento de medidas e ações que visem ao combate da corrupção, de fraudes e de desvios éticos; apoiar as unidades de gestão de integridade na elaboração e na implementação de programas de integridade e de boas práticas de gestão pública; definir os eixos integrantes dos programas de integridade de cada órgão ou entidade; e promover ou apoiar a capacitação dos agentes públicos e seu contínuo treinamento em temas relacionados às funções de integridade.

O artigo 5º estabelece que caberá à Controladoria Geral do Estado exercer a função de órgão central do Sistema Estadual de Integridade e daí a sua importância como órgão de fomento e controle desse Sistema.

O artigo 6º estabelece que os órgãos e entidades deverão elaborar, divulgar, implementar e monitorar programa de integridade próprio, abrangendo, no mínimo, os seguintes eixos: comprometimento da alta administração do órgão ou entidade; instituição de instância responsável por sua implantação e gestão; gestão de riscos à integridade; comunicação e treinamento; e monitoramento.

O artigo 7º estabelece que, para fins da elaboração e da implementação dos programas de integridade, os órgãos e as entidades instituirão Unidade de Gestão de Integridade - UGI,

subordinada diretamente à respectiva autoridade máxima, com as atribuições de coordenar a elaboração, a execução, a comunicação, a implantação e o monitoramento do programa de integridade; desempenhar o papel de multiplicador, desenvolvendo ações de capacitação e de reciclagem periódica para os agentes públicos de todos os níveis hierárquicos; realizar ações contínuas de conscientização e comunicação; coordenar a gestão dos riscos para a integridade; assessorar a autoridade máxima do órgão ou da entidade nas funções de integridade; reportar à autoridade máxima do órgão ou da entidade o desenvolvimento do programa de integridade; reportar ao órgão central as situações que comprometam o programa de integridade; promover constante interlocução com a Controladoria Geral do Estado; adotar as medidas necessárias para a execução do plano de ação; e observar as recomendações emitidas pela área de auditoria interna governamental.

O artigo 8º estabelece as atribuições da Controladoria Geral do Estado - CGE, como orientar os órgãos e entidades na elaboração e na implementação do respectivo programa de integridade; apoiar a capacitação e o contínuo aperfeiçoamento dos responsáveis pelas UGIs; estabelecer normas e procedimentos para o exercício das atribuições das UGIs e das competências de seus responsáveis, para a gestão dos programas de integridade; definir metodologia e procedimentos de gestão de riscos de integridade, de avaliação e de monitoramento dos programas de integridade elaborados pelos órgãos e entidades; avaliar a implementação dos programas de integridade junto aos órgãos e entidades; recomendar aperfeiçoamentos para os programas de integridade; realizar ações de comunicação relacionadas à integridade; acompanhar o cumprimento da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, em especial no que tange às regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno de que trata o artigo 9º; e acompanhar o cumprimento do Decreto nº 62.349, de 26 de dezembro de 2016, em especial no que se refere à disciplina do programa de integridade e da área de conformidade de que trata o artigo 5º.

3.2 Principais obrigações impostas aos Entes da Saúde

O Decreto Estadual 67.683/2023 impõe aos órgãos e entidades da saúde pública do Estado de São Paulo uma série de obrigações com o objetivo de fortalecer os sistemas de *compliance* e integridade. As principais obrigações são:

- Elaborar, divulgar, implementar e monitorar programa de integridade próprio: cada órgão ou entidade deve desenvolver um programa de integridade adaptado às suas características e aos seus riscos, abrangendo os eixos estabelecidos no decreto.
- Instituir Unidade de Gestão de Integridade (UGI): a UGI é responsável por coordenar a elaboração, a implementação e o monitoramento do programa de integridade, bem como por assessorar a autoridade máxima do órgão ou da entidade nas funções de integridade.
- Realizar gestão de riscos à integridade: identificar, avaliar e mitigar os riscos de corrupção, fraudes e desvios éticos que possam comprometer os objetivos da organização.
- Promover comunicação e treinamento: comunicar as políticas e os procedimentos de integridade a todos os servidores, oferecendo treinamento e conscientização sobre os riscos e

as responsabilidades.

- Monitorar a efetividade do programa de integridade: acompanhar o desempenho do programa, identificar as falhas e os pontos de melhoria, e adotar medidas corretivas.

3.3. Inovações e desafios de implementação

O Decreto Estadual 67.683/2023 traz algumas inovações importantes para o fortalecimento dos sistemas de *compliance* e integridade na saúde pública do Estado de São Paulo. Uma das principais inovações é a criação das Unidades de Gestão de Integridade (UGIs), que representam um avanço na institucionalização da função de *compliance* e integridade nos órgãos e entidades da administração pública. As UGIs têm a responsabilidade de coordenar a implementação do programa de integridade, de realizar a gestão de riscos, de promover a comunicação e o treinamento, e de monitorar a efetividade do programa.

Outra inovação importante é a exigência de gestão de riscos à integridade. A gestão de riscos é um processo sistemático que envolve a identificação, a avaliação e a mitigação dos riscos de corrupção, fraudes e desvios éticos. A gestão de riscos permite que os órgãos e entidades da saúde pública identifiquem os pontos mais vulneráveis e adotem medidas preventivas para proteger os recursos públicos e garantir a qualidade dos serviços.

Apesar das inovações trazidas pelo decreto, a implementação dos sistemas de *compliance* e integridade na saúde pública enfrenta alguns desafios. Um dos principais desafios é a falta de recursos humanos e financeiros no âmbito da administração pública. A implementação de um programa de integridade requer a alocação de recursos para a contratação de pessoal especializado, a realização de treinamentos, a aquisição de tecnologias de informação e a implementação de controles internos.

Outro desafio é a resistência à mudança. A implementação de um programa de integridade pode gerar resistência por parte de alguns servidores, que podem se sentir ameaçados ou desconfortáveis com a necessidade de seguir novas regras e procedimentos.

Quando falamos em sistema de *compliance* e integridade é comum uma certa resistência dos gestores e demais partes interessadas da organização com a nova unidade. Geralmente, a equipe de *compliance* é vista como uma equipe de auditoria que tem por missão “atrapalhar” os processos já em curso na organização.

Com um trabalho de sensibilização e principalmente apoio efetivo da alta administração, as demais áreas começam a perceber e vivenciar que a unidade de *compliance* e integridade é mais uma ferramenta de apoio à gestão com a peculiaridade de compreender as fragilidades dos processos tendo força e independência para reportar essas fragilidades à alta administração. Essa prática acaba por auxiliar os gestores “dividirem” o encargo da gestão com a unidade de integridade.

A complexidade da gestão da saúde pública também representa um desafio para a implementação dos sistemas de *compliance* e integridade. O setor de saúde envolve uma grande variedade de atores, processos e fluxos de informação, o que torna difícil a identificação e a mitigação dos riscos.

Para superar esses desafios, é fundamental que os gestores da saúde pública invistam em capacitação, comunicação e engajamento dos servidores. É importante que todos os servidores compreendam a importância do *compliance* e da integridade para a melhoria da gestão da saúde e para a proteção dos recursos públicos.

4. Papel da Controladoria Geral do Estado de São Paulo e seu contexto no fomento do Sistema de Integridade

4.1. Instrumentos de apoio: manuais e orientações

A Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE/SP) desempenha um papel fundamental no apoio à implementação dos sistemas de *compliance* e integridade na saúde pública do Estado. A CGE/SP oferece uma série de instrumentos de apoio aos órgãos e entidades da saúde, como manuais, orientações, treinamentos e ferramentas de gestão.

Dentre o material de apoio disponibilizado pela CGE/SP as partes interessadas tem acesso ao Guia de Enfrentamento ao Assédio Sexual em organizações; a Cartilha de Prevenção e Combate ao Assédio Moral; o Guia Prático de Gestão de Riscos à Integridade; a metodologia SWOT para Riscos à Integridade; o compêndio da Legislação relacionada ao Programa de Integridade; o manual do Processo de Implementação do Programa de Integridade; o Manual do Plano Estadual de Promoção de Integridade; o Guia Prático de Elaboração, Implementação e Monitoramento do Programa de Integridade e uma relação de guias e manuais sobre práticas de transparência a serem adotados pelos órgãos da administração.

4.2. Ações de fiscalização e monitoramento

Além de oferecer apoio técnico, a CGE/SP também realiza ações de fiscalização e monitoramento dos programas de integridade implementados pelos órgãos e entidades da saúde. A CGE/SP realiza auditorias, inspeções e avaliações para verificar a conformidade com as leis, os regulamentos e as políticas internas.

As ações de fiscalização e monitoramento da CGE/SP contribuem para a detecção de irregularidades, a correção de falhas e a responsabilização dos agentes públicos que praticarem atos de corrupção ou má gestão.

De modo a estabelecer um fluxo de trabalho, a CGE editou a Resolução 4/2023¹⁹, que estabeleceu diretrizes para a estruturação, elaboração, implementação e monitoramento dos programas de integridade na administração pública direta e autárquica do Estado de São Paulo. A resolução detalha etapas e prazos para a criação de Unidades de Gestão de Integri-

¹⁹SÃO PAULO (Estado). Controladoria Geral do Estado. Resolução CGE nº 4, de 30 de maio de 2023. Estabelece orientações para a estruturação, elaboração, implementação e monitoramento dos programas de integridade. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2 jun. 2023.

dade (UGI), que devem monitorar a transparência, tratar denúncias, prevenir conflitos de interesse e coordenar a gestão de riscos. Os órgãos devem elaborar programas de integridade com análise de perfil, identificação de riscos e planos de ação.

A norma estabeleceu um processo estruturado em três etapas para a implementação dos programas de integridade na administração pública do Estado de São Paulo. Na primeira etapa, os órgãos deveriam constituir a Unidade de Gestão de Integridade (UGI) até 16 de junho de 2023. Essa unidade deve contar com pelo menos um responsável e um suplente, ambos com vínculo permanente com a administração pública. Além disso, é exigido que os membros participem de capacitações obrigatórias para garantir a eficácia do programa.

Na segunda etapa, os órgãos ficaram responsáveis por elaborar e aprovar seus programas de integridade. Isso inclui a análise de perfil do órgão, a identificação de riscos estratégicos e a elaboração de um plano de ação. A resolução definiu prazos específicos para cada fase, como a caracterização do órgão até 4 de agosto de 2023 e a publicação do programa completo até 29 de fevereiro de 2024. Esses prazos visavam assegurar que os programas sejam desenvolvidos de maneira organizada e dentro de um cronograma claro.

Finalmente, na terceira etapa, os órgãos devem focar na execução e no monitoramento do programa de integridade. Essa fase envolve a implementação das medidas e dos meios de monitoramento definidos no plano de ação. O objetivo é garantir que as práticas de integridade sejam efetivamente aplicadas, promovendo um ambiente ético e transparente na administração pública.

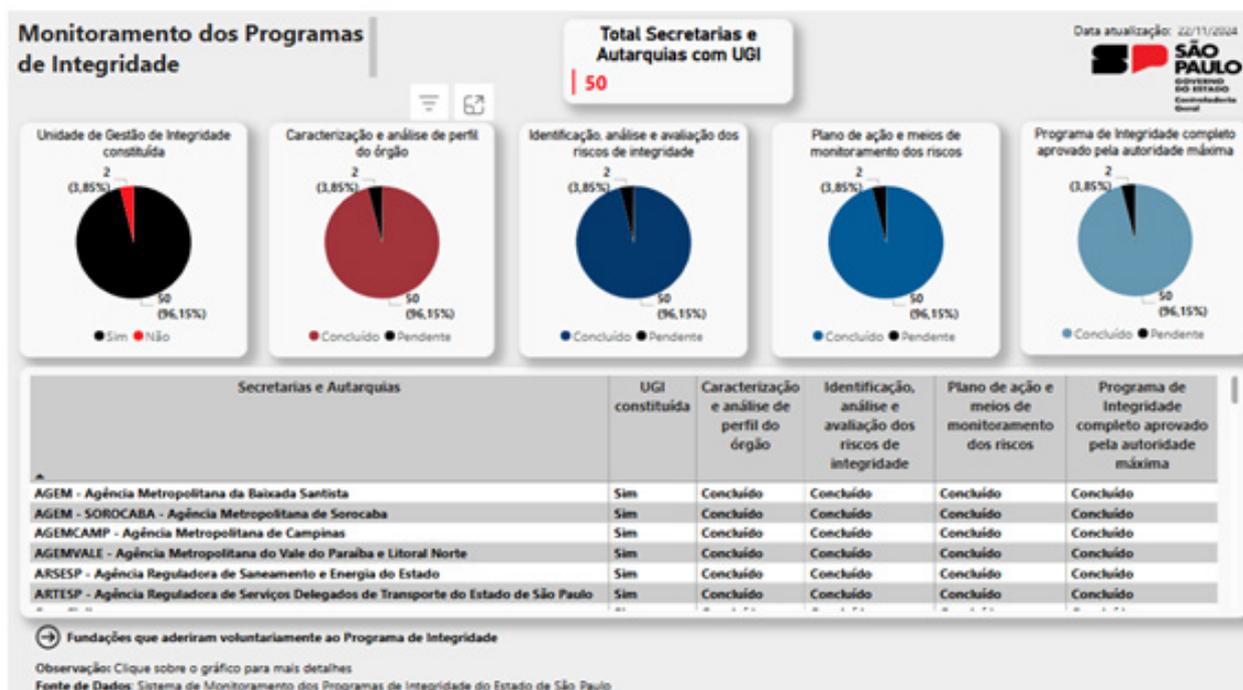
4.3. Resultados obtidos e perspectivas futuras

Os resultados obtidos pela CGE/SP na implementação dos programas de integridade na saúde pública têm sido promissores. De modo a garantir transparência no monitoramento dos Programas de Integridade nos diversos entes da administração direta e indireta do Estado de São Paulo, a Controladoria disponibilizou em seu sítio eletrônico um painel de BI²⁰ que divulga a evolução desses programas.

Com a última atualização em novembro de 2024 o painel indicava que das 52 entidades da administração, 50 já haviam atendido as determinações do decreto especialmente com relação à criação da unidade de UGI, identificação, análise e avaliação dos riscos de integridade, elaboração do plano de ação e dos meios de monitoramento dos riscos e aprovação do programa pela autoridade máxima do órgão. Esse é o quadro:

²⁰ SÃO PAULO (Estado). Controladoria Geral do Estado. Painel de Monitoramento dos Programas de Integridade do Estado de São Paulo. Disponível em: www.controladoriageral.sp.gov.br. Acesso em: 22 maio. 2025.

Quadro 1 - Monitoramento dos programas de Integridade



Fonte: Os autores (2025)

É de forma a realizar um monitoramento constante sobre a evolução desta política, a CGE/SP criou o Sistema de Monitoramento dos Programas de Integridade que foi desenvolvido aos membros das Unidades de Gestão de Integridade dos órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica do Governo do Estado de São Paulo, com o objetivo de permitir a inserção dos documentos que irão compor seus respectivos Programas de Integridade, conforme prazos de entrega estabelecidos pela Resolução CGE nº 04/2023, de 30-5-2023.

5. Conclusão

O presente trabalho buscou abordar de forma abrangente a importância dos sistemas de compliance e integridade na gestão da saúde pública por meio da análise do Decreto Estadual 67.683/2023 e o papel da Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE/SP).

O artigo destaca a vulnerabilidade do setor de saúde a práticas corruptas devido à complexidade de sua gestão e à escassez de recursos. O Decreto Estadual 67.683/2023 surge como uma resposta a esses desafios, instituindo o Plano Estadual de Promoção de Integridade. Este decreto estabelece diretrizes e obrigações para órgãos públicos, com foco na criação de Unidades de Gestão de Integridade (UGIs) e na gestão de riscos à integridade.

Nesse diapasão, a CGE/SP desempenha um papel crucial ao fornecer apoio técnico e ao realizar ações de fiscalização e monitoramento. A implementação de programas de inte-

gridade é vista como um avanço significativo, embora enfrente desafios como a resistência à mudança e a falta de recursos.

Os resultados apresentados no artigo indicam que a implementação de sistemas de compliance e integridade pode melhorar a eficiência e a transparência na gestão pública. A criação das UGIs e a exigência de gestão de riscos são inovações que podem reduzir a corrupção e aumentar a confiança pública nas instituições de saúde.

No entanto, a eficácia desses sistemas depende do comprometimento dos gestores e da alocação adequada de recursos. A resistência à mudança e a complexidade do setor de saúde são obstáculos que precisam ser superados para que os programas de integridade sejam plenamente eficazes.

Confirmamos que a instituição do decreto e as ações da CGE/SP revelam um esforço significativo para institucionalizar práticas de integridade na administração pública. No entanto, é essencial que esses esforços sejam acompanhados de uma mudança cultural dentro das organizações. A promoção de uma cultura de integridade requer não apenas a implementação de políticas, mas também o engajamento ativo de todos os níveis hierárquicos.

Além disso, a integração de tecnologias de informação pode ser uma ferramenta poderosa para monitorar e avaliar a eficácia dos programas de integridade. A transparência e a prestação de contas devem ser continuamente incentivadas para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente.

Referências

APOSTILA CURSO DE COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO – LEC – LEGAL, ETHICS & COMPLIANCE. São Paulo: [S.n.], 2022.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA: confira o novo gráfico do orçamento federal de 2024 e o divômetro. [S.l.]: [S.n.], [20--?]. Disponível em: auditoriacidadada.org.br. Acesso em: 22 maio. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto Estadual n. 67.683, de 3 de maio de 2023. Institui o Plano Estadual de Promoção de Integridade no Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 3 maio 2023.

BRASIL. Lei n. 7.492, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 1986.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 1990.

BRASIL. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1990.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição

Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 mar. 1998.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jul. 2016.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

CISE, J. G. V. The antitrust lawyer. Section of Antitrust Law, **American Bar Association**, v.10, p.119-120. 1957.

ESTADOS UNIDOS. Foreign Corrupt Practices Act of 1977. **Pub. L.** No. 95-213, 91 Stat. 1494.

ESTADOS UNIDOS. Sarbanes-Oxley Act of 2002. **Public Law**, No. 107-204, 30 jul. 2002.

NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Resolução 58/4 da Assembleia Geral, 31 out. 2003.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana contra a Corrupção. Caracas, 1996.

SÃO PAULO (Estado). Controladoria Geral do Estado. Painel de Monitoramento dos Programas de Integridade do Estado de São Paulo. Disponível em: www.controladoriageral.sp.gov.br. Acesso em: 22 maio. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 67.683, de 3 de maio de 2023. Institui o Plano Estadual de Promoção de Integridade no âmbito da administração pública direta e autárquica do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 4 maio 2023.

SÃO PAULO (Estado). Resolução CGE n. 04, de 30 de maio de 2023. Estabelece diretrizes para a estruturação, elaboração, implementação e monitoramento dos programas de integridade. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 maio 2023.