

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE BRASÍLIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

RENATO MONTEIRO CARDOZO

**SISTEMA DE INTEGRIDADE COMO MODO DE COMBATE À CORRUPÇÃO, COM
ÊNFASE NO SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS NA ESFERA MUNICIPAL**

**BRASÍLIA
2019**

RENATO MONTEIRO CARDOZO

SISTEMA DE INTEGRIDADE COMO MODO DE COMBATE À CORRUPÇÃO, COM ÊNFASE NO SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS NA ESFERA MUNICIPAL

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luís Henrique da Silva de Paiva.

**BRASÍLIA
2019**

RENATO MONTEIRO CARDOZO

SISTEMA DE INTEGRIDADE COMO MODO DE COMBATE À CORRUPÇÃO, COM ÊNFASE NO SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS NA ESFERA MUNICIPAL

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Brasília-DF, 30 de dezembro de 2019.

Prof. Dr. Luís Henrique da Silva de Paiva (Orientador)
Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz
Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

Prof. Dr. Flávio Cireno
Governo do Distrito Federal

Dedico este trabalho à minha família, à minha amada esposa, Rogéria, ao meu filho, Pedro, aos amigos irmãos, na pessoa de Sheyla Batista, a dois guerreiros em particular, Artur e Daniel, e aos professores, que com toda paciência do mundo me conduziram até este momento.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que está sempre me guiando e oferecendo capacidade de discernimento para meus passos e atos, conduzindo-me pelo melhor caminho.

À minha família, pela compreensão nos momentos de ausência.

Ao professor orientador, Luís Henrique da Silva de Paiva, pela extrema paciência comigo e pelo aceite de trilhar um estudo desafiador.

Aos professores da banca examinadora, Alexander Cambraia Nascimento Vaz e Flávio Cireno, pela disponibilidade e presteza da leitura.

Ao professor Jacoby Fernandes, referência de integridade, que por meio de seus inúmeros ensinamentos representa um norte incontestável.

Aos amigos e colegas de turma, pelos momentos de carinho e parceria.

“A alma é pintada pelas cores de seus pensamentos; pense apenas naquilo que esteja de acordo com seus princípios e que possa ser exposto à luz do dia. A qualidade do seu caráter é uma escolha sua. Dia a dia, o que você escolhe, o que pensa e faz é o que você se torna. Sua integridade é o seu destino.”

(Heráclito de Éfeso).

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo principal analisar as dificuldades da implantação do Programa de Integridade elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU) na realidade dos municípios no estado do Ceará. O estudo em questão se volta para o tema da corrupção no passado recente do Brasil, abordando as maneiras de preveni-la e combatê-la, com especial ênfase na modelagem de sistema de integridade idealizado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Descreve-se a estruturação dos pilares em que se fundamenta o formato elaborado pela CGU, demonstrando que, no contexto municipal – notadamente no dos municípios do estado do Ceará, que aqui servem de objeto –, a modelagem estruturada pela CGU possui limitações: alguns de seus componentes dificilmente serão implementados de maneira bem sucedida, em função de características políticas e administrativas desses municípios. É proposta, assim, uma modelagem alternativa, considerando as fortalezas e fragilidades tipicamente encontradas em municípios, que relativiza alguns pilares do modelo da CGU, mas mantém os princípios idealizadores do programa voltados para a prevenção e o combate à corrupção. O estudo também lança mão da experiência de implementação dos sistemas de integridade nos municípios cearenses, como Canindé, Juazeiro do Norte, Paraipaba e Horizonte.

Palavras-chave: Integridade. Combate à corrupção. Municípios. Modelagem alternativa e autoproteção.

ABSTRACT

The present dissertation has as main objective to analyze the difficulties of the implementation of the Integrity Program elaborated by the Comptroller General of the Union (CGU) in the reality of the municipalities in the state of Ceará. This study focuses on the theme of corruption in Brazil's recent past, addressing ways to prevent and combat it, with particular emphasis on in the integrity system modeling conceived by the Comptroller General of the Union (CGU). The structure of the pillars on which the CGU format is based is described, demonstrating that at the local level - notably the level of municipalities of the state of Ceará, which serve as their object - the modeling structured by CGU has limitations: Some of its components are unlikely to be successfully implemented due to the political and administrative characteristics of these municipalities. Therefore, an alternative modeling is proposed, considering the strengths and weaknesses typically found in municipalities, which relativizes some pillars of the CGU model, but maintains the program's founding principles aimed at preventing and combating corruption. The study also draws on the experience of implementing integrity systems in the municipalities of Ceará, such as Canindé, Juazeiro do Norte, Paraipaba and Horizonte.

Keywords: Integrity. Fight against corruption. Counties. Alternative modeling and self protection.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU – Controladoria-Geral da União

CPP – Código Processual Penal

ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça

IPC – Índice de Percepção de Corrupção

MARE – Ministério da Reforma do Estado

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

MPU – Ministério Público da União

OCDE – *Organisation for Economic Co-Operation and Development*

PARs – Programas Administrativos de Responsabilização

PI – Programa de Integridade

RCA – Riscos e Controles nas Aquisições

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL	14
2.1	O significado do termo “corrupção”	21
2.2	Transparência e combate à corrupção no passado recente no Brasil ...	23
2.2.1	<i>A relevância da corrupção no Brasil</i>	25
2.3	A estrutura de combate à corrupção no Brasil e a relevância da Controladoria-Geral da União	29
2.3.1	<i>Sistema de Integridade idealizado pela Controladoria-Geral da União</i> ..	32
2.3.2	<i>Programa de Fomento à Integridade Pública - PROFIP</i>	35
2.3.2.1	Comprometimento e apoio da alta direção	37
2.3.2.2	Instância responsável pelo Programa de Integridade	38
2.3.2.3	Análise de perfil e riscos	39
2.3.2.4	Estratégias de monitoramento contínuo	41
2.4	Considerações sobre o Programa de Integridade	42
3	DIFICULDADES DA APLICAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS AVALIADOS NO ESTADO DO CEARÁ	43
3.1	Dificuldades de implementação de um programa de integridade no contexto municipal	44
3.2	A impossibilidade de investimentos substanciais	45
3.3	A falta de compromisso da alta administração	47
3.4	O medo político de identificação de condutas inidôneas e não republicanas praticadas pela Administração Pública	48
3.5	Indícios de fragilidade na governança	49
3.6	O fato de as leis de organização administrativa representarem a simples partição de poderes destinadas à manutenção da política	50
3.7	A falta de percepção de que o combate à corrupção é necessário	51
3.8	A falta de entendimento e conhecimento acerca do tema integridade e gestão de riscos	52
3.9	A presença de oligarquias	53
3.10	A fragilidade de estruturação na grande maioria dos órgãos públicos do Ceará	56

3.11	A ideia de que o combate à corrupção envolve procedimentos complexos compostos por excesso de etapas.....	57
3.12	Achados positivos na implementação de sistemas de integridade em municípios cearenses	58
4	ALTERNATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE.....	62
4.1	Comprometimento da alta gestão	66
4.2	Instância responsável e independente	69
4.3	Gestão de riscos	72
4.4	Monitoramento contínuo e estruturação	77
5	CONCLUSÃO	80
	REFERÊNCIAS.....	82

1 INTRODUÇÃO

No contexto histórico recente de aperfeiçoamento de mecanismos de combate à corrupção, a Controladoria Geral da União (CGU) propôs um Programa de Integridade (CGU, 2016), que poderia/deveria ser adotado por organizações públicas com o objetivo de reduzir o espaço para a corrupção. Apesar dos inegáveis méritos da iniciativa, o fato de ter sido produzido no âmbito federal faz com que sua aplicação em entes subnacionais – especialmente em municípios nos quais se pode esperar algum déficit de transparência, comprometimento limitado das lideranças políticas e capacidades estatais relativamente limitadas – ainda seja uma incógnita.

Esta dissertação pretende contribuir, de forma exploratória, para a resposta à seguinte questão: quais as dificuldades da implantação do Programa de Integridade elaborado pela Controladoria-Geral da União na realidade dos municípios no estado do Ceará?

A dissertação tem como objetivo geral analisar as dificuldades da implantação do Programa de Integridade elaborado pela Controladoria-Geral da União na realidade dos municípios no estado do Ceará. E tem como objetivos específicos: apresentar o contexto atual de combate à corrupção no Brasil e analisar as intervenções de implementação de modelos de programas de integridades em municípios no estado do Ceará.

No que diz respeito à metodologia, esta dissertação utiliza recursos da pesquisa bibliográfica, e sua natureza empírica é descritiva e exploratória. Segundo Gil (2010), a pesquisa bibliográfica se desenvolve por meio de material já elaborado, especialmente colhido em livros e artigos científicos. Embora faça uso da pesquisa bibliográfica, esta dissertação não é desenvolvida exclusivamente por meio de fontes bibliográficas.

Ainda de acordo com Gil (2010), é possível caracterizar essa pesquisa como de natureza descritiva e exploratória, no sentido de que busca descrever características de determinada população ou fenômeno e estabelecer, ainda que de forma inicial, algumas relações entre as variáveis. Como esta pesquisa está sendo realizada a respeito de um tema pouco explorado, torna-se difícil formular hipóteses precisas e comprová-las.

Os municípios aqui analisados (Canindé, Juazeiro do Norte, Paraipaba e Horizonte) formam uma amostra por conveniência. Trata-se de municípios no qual o

autor trabalha ou trabalhou na implementação de Programas de Integridade, na qualidade de Procurador Geral do Município de Horizonte e, nas demais cidades, como consultor. Embora amostras por conveniência não permitam que achados de pesquisa sejam generalizados, elas “[...] podem ser facilmente justificáveis em um estágio exploratório da pesquisa, como uma base para geração de hipóteses e *insights*” (OLIVEIRA, 2001, p. 5). Desta maneira, com suas limitações, trata-se de uma amostra adequada à natureza exploratória da pesquisa.

Esses municípios foram analisados no período de julho de 2018 até os dias atuais, pois foi quando nasceu no ordenamento jurídico brasileiro a exigência de governança através de Programa de Integridade, tal qual prevê a Instrução Normativa Conjunta n. 01/2016.

Pretende-se apresentar especificidades da implementação do Programa de Integridade desenvolvido pela CGU, pensado no contexto do Governo Federal, em municípios no Estado do Ceará. Essa implementação levou a adaptações no modelo da CGU, alterando o grau de importância dado originalmente pela Controladoria aos pilares do seu modelo.

Esta dissertação está distribuída em três capítulos, além da introdução e da conclusão.

No Capítulo 2, pretendo esclarecer terminologias e instituições necessárias para a compreensão da importância do combate à corrupção no País no passado recente, contemplando a relevância desta ação e as estruturas idealizadas pela Controladoria Geral da União, incluindo seu Programa de Integridade.

No Capítulo 3, apresento os problemas que impedem a plena implementação do programa de integridade idealizado pela CGU nos municípios cearenses escolhidos, a partir de um levantamento da realidade local.

No Capítulo 4, comparo a situação idealizada pela CGU em seu Programa de Integridade à situação possível e potencialmente eficaz para os municípios cearenses, apresentando algumas sugestões de medidas alternativas que vêm a complementar o conteúdo dissertativo. Estas medidas são baseadas em experiências profissionais próprias.

Por fim, o Capítulo 5 compreende a conclusão, na qual se expõem os resultados alcançados com o estudo, bem como as recomendações para pesquisas futuras que venham aprofundar o desenvolvimento da temática ora abordada.

Ressalta-se que as adaptações aqui apresentadas ao Programa de Integridade da CGU, para sua implementação no contexto municipal, não se pretendem constituir em um modelo ou solução acabada. Existem atualmente inúmeras tentativas de elaboração de um programa de integridade que se adapte às características dos entes subnacionais e demonstre algum nível de efetividade. O objetivo, portanto, é apresentar um possível caminho nessa direção.

A adoção de um programa de integridade terá impacto de redução de casos de corrupção e mau uso dos recursos públicos. Embora o pressuposto pareça defensável, o autor desconhece avaliações de impacto sobre a corrupção decorrentes da introdução de programas de integridade e a dissertação não pretende demonstrar esse ponto.

2 O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

O tema “combate à corrupção” se faz presente no cotidiano de quase todos os brasileiros, sejam eles agentes públicos ou não, em virtude da percepção geral dos danos que a corrupção geral.

Torna-se necessário trazer a baila que o debate acerca do tema acontece dentro da certeza absoluta que o combate a corrupção por intermédio dos programas de integridade representam a mais nítida expressão de política pública. Demonstram nossa certeza as indicações dadas por Nascimento (2016, p. 94):

Por se tratar de tema multidisciplinar, as políticas públicas não conhecem ainda uma definição exata na doutrina e na literatura, restando aos modelos de análise e sua respectiva metodologia a concepção a ser adotada. Assim sendo, o fenômeno “políticas públicas” possui uma pluralidade de significados, podendo ser identificado como um programa de ação governamental, uma atividade administrativa ou, ainda, como uma categoria normativa ou um conjunto de processos juridicamente regulados. As políticas públicas se desenvolvem na intersecção entre a ciência do Direito, orientada pela aplicação concreta de princípios constitucionais, normas e jurisprudência dos tribunais, e a Ciência Política, norteadas com o estudo do poder do Estado e dos atores políticos que irão atuar em todas as fases de formulação, execução e análise.

As definições apresentadas, de acordo com Nascimento (2016), convergem para o entendimento de que as políticas públicas compreendem ações e programas que têm por finalidade efetivar os princípios, normas, valores e escolhas conformadores do sistema juspolítico estabelecido pela ordem constitucional de determinado Estado nacional, tornando realidade a Constituição no cotidiano dos cidadãos. Assim sendo, as políticas públicas se desdobram em três planos: o estratégico, com sede constitucional em que se formulam as linhas e diretrizes gerais das políticas públicas, e o gerencial e operacional, que estarão sediados em conjuntos normativos infraconstitucionais, em sua maioria, no direito administrativo.

E é justamente da conexão entre o estratégico e o gerencial (operacional) que surge o enlace entre o direito constitucional e o direito administrativo, sendo esse o realizador daquele por se ocupar “do estudo da instituição estatal, em sua vertente executiva, enquanto o direito constitucional trata da organização do poder e dos direitos do cidadão”, que estabelecerão marcos positivos e negativos para o exercício do poder estatal. Em outros países, como a Inglaterra, o direito administrativo é uma subdivisão do direito constitucional não desligada do tronco

principal, sendo o direito ramificado definido em função das políticas públicas que determinarão o momento da atuação após a definição daquelas (NASCIMENTO, 2016).

Diante dos questionamentos e outras razões, o desafio da administração pública torna-se cada vez maior e requer mais empenho dos estudiosos e dos profissionais da área de políticas públicas, a fim de dar-lhe a resposta cobrada. Enquanto o Estado tende à diminuição, o trabalho de administrá-lo está aumentando, não podendo a sociedade depender apenas de um governo entendido e definido em termos estritos e tradicionais. Empresas e organizações devem também colaborar na resolução de problemas de natureza comum, ainda que sob a coordenação imprescindível de um governo. Emerge, assim, uma nova postura do Direito Administrativo tradicional perante a institucionalização das políticas públicas:

O Direito Administrativo tradicional vem sofrendo profundas alterações decorrentes da institucionalização de políticas públicas e da inserção dos debates sobre o tema no campo jurídico-administrativo. Deixa-se, assim, de centrar a discussão na órbita exclusiva dos atos administrativos, ampliando o leque de problematizações para uma instância antecedente a qualquer decisão dos agentes públicos. Não há como focar adequadamente o tema das políticas públicas num cenário de complexidade, como o atual, sem centrar o debate sobre os regimes políticos que constroem o modo-de-ser cultural dos cidadãos e da própria Administração Pública. (OHLWEILER apud NASCIMENTO, 2016, p. 98)

A corrupção e a improbidade são ilícitos que devem ser combatidos, porque levam ao desvio e desperdício de recursos públicos, impossibilitam a implantação das políticas públicas, fragilizam o Estado, solapam a legitimidade das instituições públicas e atentam contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como o desenvolvimento integral dos povos. Além disso, são práticas que corrompem o tecido social, de forma a tornar todas as relações permeadas de um sentimento intolerável de desconfiança. Esse sentimento depõe contra valores humanos da sociedade moderna, como a democracia, a república e a pacificação dos conflitos sociais. A corrosão e degradação da ética prejudicam o desenvolvimento danado, pelo que o interesse em defendê-la deve também se inserir na esfera das relações privadas (CUNHA; SOUZA, 2018).

Em razão disso, o tema passou a ocupar a agenda internacional. No discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas, foi pontuado:

Quando os recursos públicos são roubados para obter benefícios pessoais, diminuem os recursos destinados à construção de escolas, hospitais, estradas e instalações de tratamento da água. Quando a ajuda externa é desviada para contas bancárias privadas, os grandes projetos de infraestrutura são suspensos. A corrupção permite que se introduzam no mercado medicamentos falsificados ou de má qualidade e que se lancem resíduos perigosos nos aterros e nos oceanos. As pessoas mais vulneráveis são as primeiras a ser afetadas e as que mais sofrem. (ONU, 2009)

Conforme Cunha e Souza (2018), a globalização da economia e das relações sociais intensificadas no século passado, as implicações transnacionais da corrupção e a constatação de que as leis internas tradicionais quase sempre fracassam como resposta às práticas corruptas que ocorrem no mundo, obrigaram o tema corrupção a ser prioridade na agenda de discussão da comunidade internacional, demandando o desenvolvimento de mecanismos de prevenção e punição dos atos lesivos à administração pública.

A luta anticorrupção, por parte de países mais desenvolvidos, ganhou maior intensidade no século XX, a partir da década de 1970. A propósito, há de certa maneira um consenso entre os estudiosos em apontar os episódios Lockheed e Watergate, nos Estados Unidos da América (EUA), como as ocorrências paradigmáticas propiciadoras da intensificação, naquele país, com reflexos mundiais, das medidas punitivas em relação aos atos considerados corruptivos, envolvendo a Administração Pública tanto local como estrangeira. (PESTANA, 2016, p. 04)

De acordo com Cunha e Souza (2018, p. 20-26), o tema – corrupção – foi discutido em documentos internacionais, destacando-se três Convenções:

1º.) A “Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais” da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), firmada pelo Brasil, em Paris, no dia 17 de dezembro de 1997 (ratificada por meio do Decreto Legislativo 125/00, e promulgada pelo Decreto 3.678/00), veicula o compromisso dos Estados Parte em trabalhar conjuntamente, buscando possibilitar a implementação de medidas de ordem jurídica e administrativa que permitam o alcance dos objetivos previstos na Convenção. Dentre esses objetivos, destacam-se os de estabelecer responsabilidades às pessoas jurídicas que corrompem funcionários públicos estrangeiros; considerar a imposição de sanções cíveis ou administrativas a pessoas sobre as quais recaiam condenações por corrupção aos referidos funcionários; como também a prestação da assistência jurídica recíproca.

A gênese dessa Convenção foi bem resumida por Paulo Roberto Galvão de Carvalho (*apud* CUNHA; SOUZA, 2018, p. 21):

A adoção de novos diplomas anticorrupção em diversos países do mundo reflete, evidentemente, diversas circunstâncias – locais, regionais e mundiais – que podem ter contribuído tanto para a edição de um novo texto legal, quanto para as características específicas de cada lei em cada país. No entanto, em termos gerais, é possível identificar ao menos quatro causas como nitidamente responsáveis pelo movimento global nesse sentido. Em primeiro lugar, essa onda legislativa teve início em razão de um problema concorrencial, relacionado ao próprio funcionamento do mercado. À época da edição do Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), em 1977, o Congresso norte-americano utilizou-se da justificativa de que a corrupção permitia que empresas assegurassem negócios e participação no mercado, independentemente do grau de eficiência com que operavam. Assim, o lucro passava a ser almejado mediante a obtenção de negócios de forma escusa, com menor preocupação com a eficiência e a produtividade.

No entanto, enquanto a concorrência entre as empresas americanas para a obtenção de negócios no exterior foi, ao menos, formalmente atendida pela edição do FCPA, adveio da medida um efeito negativo em relação à disputa entre as empresas americanas e as concorrentes de outros países. Tendo sido os Estados Unidos o primeiro país a adotar, de forma isolada, legislação punitiva de corrupção praticada no exterior, as empresas europeias e asiáticas que disputavam contratos com as empresas americanas no exterior passaram a ter a vantagem competitiva de estarem mais livres para obter contratos mediante corrupção. A Alemanha, por exemplo, não apenas não punia suas empresas por atos de corrupção praticados no exterior, como admitia que tais custos fossem contabilizados para dedução de impostos. Por essa razão, o governo americano pressionou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a negociar um tratado internacional que obrigasse as economias de mercado a adotarem legislação semelhante. Isso resultou na Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, de 1978, que, de fato, obrigou países a editarem legislação punitiva da corrupção transnacional. O UK Bribery Act, os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional (inseridos no Código Penal pela Lei 10.467/2002) e a própria Lei 12.846/2013 são também decorrência dessa convenção.

Ao se exigir de diferentes países a adoção de legislação relativamente uniforme sobre a corrupção transnacional, pretendia-se também evitar que empresas de determinados países fossem economicamente beneficiadas, por não

terem que se sujeitar às medidas anticorrupção impostas apenas em alguns mercados, o que poderia inclusive ocasionar uma corrida para que países atraíssem investimentos a partir de políticas de enfraquecimento da legislação anticorrupção, num fenômeno conhecido como “race to the bottom”.

O Brasil, conforme Cunha e Souza (2018), no cumprimento das obrigações assumidas nessa Convenção, alterou o Código Penal, por meio da Lei 10.467/02, criando tipos incriminadores de corrupção ativa em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional (arts. 337-B e 337-C).

2º.) Temos, ainda, a “Convenção Interamericana Contra a Corrupção” da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovada por meio do Decreto Legislativo 152/02 e promulgada pelo Decreto 4.410/02. Essa Convenção tem o objetivo de promover e fortalecer os mecanismos necessários para ajudar a prevenir, detectar e punir corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

3º.) Por fim, destaca-se a “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção” da Organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil, a Convenção da ONU contra a Corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo 348/05 e promulgada pelo Decreto Presidencial 5.687/06. Assinada em Mérida, no México, essa convenção segue a mesma linha de controle das anteriores, mas, conforme dispõe o site da organização não governamental Transparency International, “é o mais amplo acordo na luta contra a corrupção existente em âmbito internacional. A Convenção da ONU compromete os Estados Parte a adotarem uma ampla e detalhada série de medidas, de diversas vinculações jurídicas, em seus ordenamentos jurídicos e políticas públicas, destinadas, como na Convenção Interamericana Contra a Corrupção (CICC), a promover o desenvolvimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, como também destinados a promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Parte nessas matérias”.

No âmbito interno, Cunha e Souza (2018), o Brasil constrói, a cada dia, um microsistema de tutela da administração pública, norteado, inclusive, pelos referidos tratados internacionais, todos ratificados pelo nosso país. Essa proteção da administração pública aparece em inúmeras leis, destacando-se o Código Penal (Tit. XI, da Parte Especial) e leis extravagantes penais, como a Lei da Ação Popular (Lei n.º 4.717/1965), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), a Lei de

Licitações (Lei 8.666/93) e a Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência(Lei 12.529/11).

A mais recente é a Lei em comento (Lei 12.486/13), que dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, reconhecendo também como sujeitos ativos as sociedades empresárias e as sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, construídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. (CUNHA; SOUZA, 2018, p. 24)

A percepção nacional é de que a corrupção permeia as atividades entre empresas e poder público, conforme indicam inúmeras pesquisas atuais. Embora ainda haja uma cumplicidade da população com atos de desonestidade envolvendo a coisa pública, pesquisas recentes realizadas por diferentes meios de comunicação revelam um crescente repúdio e preocupação do povo brasileiro com atos de corrupção (CUNHA; SOUZA, 2018).

Em pesquisa de abril de 2014 feita pelo IBOPE Inteligência em parceria com a Worldwide Independent Network of Market Research (WIN), realizada em 65 países, com 66.806 entrevistados, verificou-se que 21% citam a corrupção como o principal problema do mundo. No Brasil, esse índice é ainda maior: 29% consideram a corrupção como o problema mundial mais grave. Em novembro de 2015, pela primeira vez, a corrupção foi vista como maior problema do Brasil, em pesquisa realizada pelo instituto Datafolha. A corrupção liderou o rol das preocupações do brasileiro, sendo corrupção com 34%, seguido da saúde com 16%, desemprego com 10%, educação com 8%, violência/segurança com 8% e economia com 5%. Em janeiro de 2016, outra pesquisa do Instituto Ibope, encomendada pela Confederação Nacional da Indústria, revelou que 65% dos entrevistados consideram a corrupção o problema número um do Brasil. A categoria havia ficado em terceiro lugar em 2014 (CUNHA; SOUZA, 2018).

Esse sentimento nacional deve ser cooptado pelo Estado, a fim de resguardar o lastro democrático e prestigiar a soberania popular. Paradoxalmente a esse quadro, existe no Brasil um cabedal de leis que buscam combater a corrupção. Vigem no país um sistema de responsabilidades que pune, em diferentes instâncias, um bom número de condutas que drenam recursos e interesses públicos. Esse sistema

de corresponsabilização, contudo, sempre se centrou, predominantemente, no agente público, olvidando-se que os atos de corrupção são bilaterais e contam, na mesma dimensão e nocividade, com a participação do extraneus (CUNHA; SOUZA, 2018).

Apesar de ser comum atribuir a corrupção aos agentes públicos em geral, o número de empresas que, ao contratarem com a Administração Pública, envolvem-se em escândalos de corrupção, é cada vez mais estarrecedor, tornando-se imperioso admitir que o enfrentamento à corrupção tem que se viabilizar através do combate à sua oferta e, por fim, reconhecer que de nada adianta exigir do Estado e das empresas que adotem sempre condutas probas, se não se mudam os comportamentos sociais já cristalizados e que retroalimentam cada vez mais a corrupção. (ANDRADE, 2017, p. 174)

A edição da Lei 12.846/13, sem descurar da responsabilidade do agente público, robusteceu o protagonismo do particular, seja alcançando-o no sistema de responsabilidade, seja investindo-o em principal articulador de um conjunto de normas que previnem atos de corrupção e fomentam a ética como valor humano (CUNHA; SOUZA, 2018).

Afirmam Castro e Ziliotto (2019) que a deflagração de operações policiais, que revelaram escândalos de corrupção e elevado desvio de dinheiro público no país, aflorou os anseios da sociedade brasileira por meio de uma atuação pública balizada em preceitos como a integridade, probidade e moralidade e, conseqüentemente, diante desse cenário, natural a tendência da criação, implementação e efetivação de práticas voltadas à modificação da realidade, privilegiando-se a transparência, a informação e a fiscalização.

Os principais organismos multilaterais têm desencadeado esforços no sentido de difundir e juntar forças para combater essa realidade, apresentando números e medidas a serem tomadas, bem como minimizar os efeitos da corrupção – conforme, por exemplo, as recomendações da *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OCDE, 2017) sobre integridade pública – ou os esforços do Banco Mundial no sentido de reduzir a corrupção no mundo (WORLD BANK, 2018).

Dados de percepção da corrupção, disponíveis para os inúmeros países, contribuem para que governos adotem medidas de proteção a seu povo, sua economia, suas instituições políticas e sua cultura.

A despeito das recomendações mais gerais, também parece haver uma série de estratégias desenvolvidas ao redor do mundo com a finalidade de combater a corrupção. Os esforços têm convergido para a adoção de diversas medidas legais

com fim de desencadear respostas à corrupção. Os acordos internacionais e as alterações na legislação nacional foram o passo inicial para o desenvolvimento de programas de combate à corrupção.

A característica marcante do contexto contemporâneo é a transformação. Embora não haja nenhuma novidade na mudança – o mundo muda desde que o mundo é mundo -, a novidade está, então, nas especificidades desse momento particular de mudança. (MARTINS; MARINI, 2010, p. 17)

Para Martins e Marini (2010), o papel do Estado (que abandona algumas funções, assumindo outras), exigindo, como consequência, a necessidade de alinhamento dos modelos de gestão pública para atender aos requerimentos desses novos tempos.

2.1 O significado do termo “corrupção”

O significado do termo, *lato sensu*, remete à ideia de desconstrução contínua ou decomposição, paulatina ou não, de uma estrutura ou sistema.

Mais especificamente, a Legislação brasileira, de acordo com o Código Penal brasileiro, define o termo “corrupção passiva” como o ato de “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem” (BRASIL, 1940, art. 317); e o termo “corrupção ativa” como o ato de “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício” (BRASIL, 1940, art. 333).

Primordial neste momento apresentar o conceito de corrupção previsto no Código Penal brasileiro:

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

Ao analisar os dispositivos, é possível concluir que a corrupção nas estatais possui duas facetas, pois sendo os colaboradores das estatais considerados agentes públicos, estes estão suscetíveis à corrupção ativa ou passiva e, conseqüentemente, a empresa estatal pode ser considerada agente ou vítima de ilícitos previstos na Lei Anticorrupção brasileira (CASTRO; GONÇALVES, 2019).

Quando um colaborador de uma estatal, em razão da função que exerce, recebe propina para fraudar procedimento licitatório e favorecer determinado fornecedor, por exemplo, ele comete conduta tipificada como corrupção passiva e a empresa estatal é vítima da conduta tipificada (CASTRO; GONÇALVES, 2019).

A corrupção, de modo geral, guarda fortíssima relação com o suborno, sendo identificada, de maneira similar, a tal ação quando vista pelo panorama do senso comum. Não obstante, pode ainda ser caracterizada como um crime ou ato lesivo ao bem ou interesse geral de um órgão público.

Silva (2000) buscou delinear o conceito de corrupção como sendo a utilização ilícita do cargo ou do poder político a fim de conquistar ganhos próprios e distribuição de domínio governamental e social, por agentes públicos, em nome de seus interesses particulares.

Para Johnston (1982 *apud* BREI, 1996), existem três perspectivas para explicar a corrupção: explicações personalísticas, explicações institucionais e as explicações sistêmicas. Como bem explicado por Brei (1996), as explicações institucionais são as perspectivas que consideram a corrupção como decorrente de problemas de administração como “gargalos” e disfunção burocrática.

Uma relação direta com o significado de improbidade administrativa também é passível de ser realizada. Tal relação é evidenciada pelos próprios dizeres de Simão (2017), que conceitua improbidade como um ato lesivo praticado diretamente contra a Administração Pública.

Na grande verdade o ser humano está vivenciando a necessidade de mudança de características da humanidade, a humanidade e, principalmente, a população brasileira está sendo exigida a se enquadrar numa cultura de integridade que vige no mundo.

Construímos e estamos construindo uma civilização planetária, uma civilização global, ou seja, uma civilização em que pela primeira vez na história da humanidade o destino de cada homem e de cada mulher está diretamente associado ao destino de todos os outros homens e mulheres. Ora, a ciência e a tecnologia possibilitaram às ações do homem contemporâneo um poder e um alcance demasiado grande e a tal ponto que as consequências e subconsequências de suas ações e omissões têm um alcance planetário. (COSTA, 2006, p. 164-165)

Ainda segundo Costa (2006), os efeitos de nossas ações e omissões têm alcance planetário e atingem a humanidade como um todo, o que exige de nós a assunção da responsabilidade pelas consequências e subconsequências das mesmas, também, em nível planetário.

Pois bem, se os problemas, desafios e riscos que a humanidade enfrenta hoje têm alcance planetário, só uma resposta ética em nível planetário, em nível global, pode nos ajudar a enfrentar adequadamente esses problemas, de modo que temos que ir além da responsabilidade de cada um em face de seu próximo e também além da responsabilidade política, no sentido convencional de “razão de Estado” (COSTA, 2006).

2.2 Transparência e combate à corrupção no passado recente no Brasil

É possível traçar uma relação, ainda que indireta, entre as iniciativas recentes de combate à corrupção e as intervenções no sentido de modernizar a administração pública a partir de 1995. Tratou-se, então, de uma tentativa de adotar um modelo mais flexível e gerencial de Estado, com foco nos resultados econômicos e sociais, mais que nos processos. Nas palavras de Bresser Pereira (1996, p. 7), responsável pela reforma administrativa:

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram

muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva.

Nesse contexto, surgem pressões por um novo aparato estatal, que supere o Estado burocrático e demasiadamente formal de outrora e promova um forte estímulo à competitividade interna e externa, pautado por princípios da economicidade, da eficiência e, também, da transparência.

Sob certa perspectiva, pode-se dizer que a estrutura estatal que se buscava adotar com a reforma administrativa guarda relação com o conceito de governança corporativa. Este, por sua vez, é um processo que se dá em uma empresa privada (geralmente de capital aberto) ou órgão público que tem, entre outras, duas características relevantes para esse trabalho: *accountability* e *disclosure*. O Conselho de Administração dita um conjunto de normas gerais para o processo dual: *accountability* (trabalhado internamente pelo Conselho Fiscal e externamente pelos *stakeholders* responsáveis por auditorias independentes) e *disclosure* (realizado em um fluxo constante por intermédio dos canais de comunicação da empresa ou órgão público). Estas características da governança corporativa passaram a ser paulatinamente adotadas em órgãos estatais (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Em empresas privadas, bem como na administração pública, nota-se a crescente presença de mecanismos de controle na gestão corporativa. Evidencia-se, portanto, não só a necessidade de transparência, como também de aparatos de controle. No Brasil, tal processo é assim descrito por Pereira (2002, p. 2):

[...] a questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural de nossa sociedade e de nosso sistema político. Assim, diante da aceitação que existe uma corrupção sistêmica no país, torna-se possível apresentar algumas questões analíticas-chaves: os resultados obtidos com a reforma do Estado no Brasil têm contribuído adequadamente para elevar o nível de transparência no país? Como ocorrem as transações corruptas e como se mantêm em segredo? Como são administrados os bens e serviços obtidos de forma corrupta? Como ocorre associação dos agentes públicos e das pessoas ou grupos privados? Como chegam aos seus acordos implícitos e como fazem para cumpri-los? Como contratam pessoas e se mantêm a disciplina? Como se poderia criar um maior risco e estabelecer sanções mais graves?

Em resposta às indagações feitas por Pereira (2002), que refletem a percepção de pessoas e órgãos afetados direta ou indiretamente pela corrupção no

País, buscou-se um conjunto de avanços institucionais que pudessem equacionar tais questões.

Nesses termos, segundo Castro e Ziliotto (2019), a exigência de implementação de programas de integridade, no âmbito das contratações públicas, pode ser compreendida em duas dimensões: uma extrínseca, que consiste numa política adotada pelo Estado para estimular a disseminação do compliance no mercado, e uma intrínseca, que consiste em uma exigência que tem direta relação de permanência com os objetivos primários das contratações públicas, bem como a efetivação de princípios norteadores do direito administrativo, como: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, probidade administrativa e julgamento objetivo das propostas.

2.2.1 A relevância da corrupção no Brasil

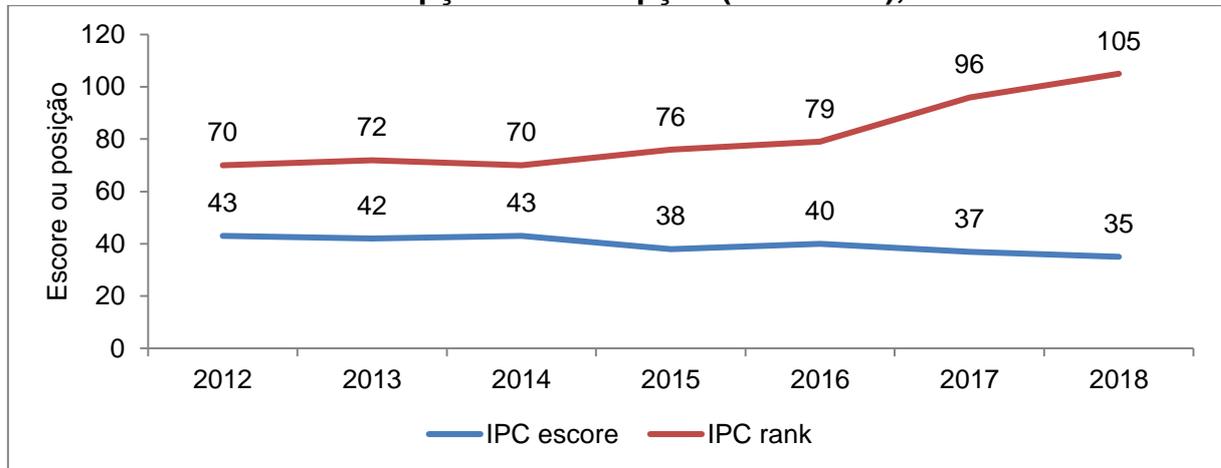
Uma das primeiras preocupações, quando se fala de corrupção, é qual seu impacto econômico, isso é, quais são as perdas de recursos que a corrupção impõe para um país e que, de outra forma, poderiam ser utilizados em políticas públicas com impacto social, investimentos produtivos, entre outros. Embora haja pouca certeza da magnitude exata, as perdas anuais decorrentes da corrupção, segundo o Ministério Público Federal (MPF), ultrapassariam a cifra de 200 bilhões de reais (ZYMLER, 2018).

As perdas materiais provocadas pela corrupção, entretanto, contam apenas uma parte da história. Barros Filho e Praça (2014) afirmam que o combate à corrupção é primordial não só pelo dano material que causa, mas também porque degenera a sociedade nos mais diversos níveis, podendo criar valores distorcidos, dando ar de normalidade a condutas inidôneas que representam a dilaceração da ética de um povo. O ataque à cultura e à ética da sociedade é tão grave quanto à dissipação de seus recursos financeiros. Este tipo de ataque promove a extinção de uma cultura e a substituição por outra onde a barbárie seja justificada por fazer parte da índole pessoal do povo de um Estado.

A percepção a respeito da corrupção parece ter piorado nos últimos anos. O *Corruption Perception Index*, ou Índice de Percepção de Corrupção (IPC), elaborado pela Transparência Internacional, apresenta anualmente dados de

percepção da corrupção para cerca de 180 países. Os dados do Brasil está expressos no Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 – Índice de Percepção de Corrupção (2012-2018), Brasil



Fonte: Transparência Internacional – CPI *Full Dataset*.

Em 2018, o Brasil ocupou a 105ª posição entre os 180 países pesquisados e alcançou um escore de 35 (contra um escore de quase 90 alcançado pela Dinamarca, o país com a menor percepção de corrupção). No histórico entre 2012 e 2018, a 105ª posição foi a pior na qual ficou o País. O escore obtido em 2018 também foi o pior da série, pontuação semelhante a países como Egito, Argélia, Nigéria e Etiópia, nações que parecem contar com recursos reduzidos para o combate à corrupção, se comparadas ao Brasil. O Brasil também se encontra bem abaixo no *ranking* que países como Uruguai (23º colocado) e Chile (27º colocado).

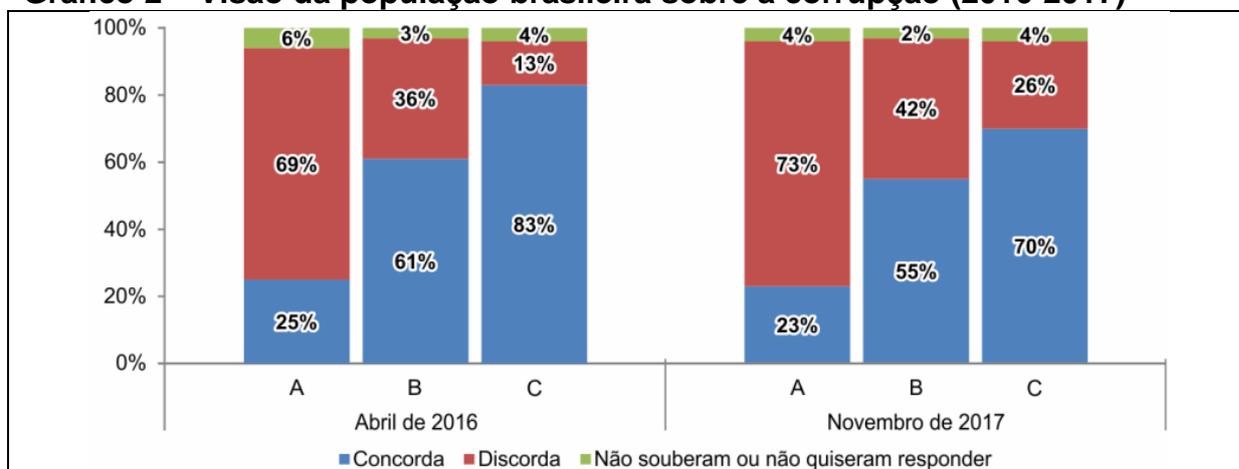
O aumento da percepção da corrupção pode, evidentemente, apontar para dois fenômenos. O primeiro deles, o próprio aumento da corrupção. O segundo, uma mera variação da percepção, em função de que as informações sobre casos de corrupção e operações de combate estão muito disponíveis. Essa parece ser a avaliação de Zymler (2018, p. 17), para quem:

[...] deve ser ressaltado que o ambiente político e social está impregnado pela ideia de que a corrupção no Brasil se tornou endêmica, em larga medida em virtude da divulgação dos resultados da Operação Lava Jato e de outras similares.

Seja qual for a explicação, o fato é que o efeito deletério da corrupção sobre o tecido social pode ser percebido de diversas maneiras. Uma delas, por pesquisa

realizada pelo Instituto Ipsos em abril de 2016 e novembro de 2017 (MACÊDO, 2017). O Instituto expôs os entrevistados a três afirmações, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Visão da população brasileira sobre a corrupção (2016-2017)



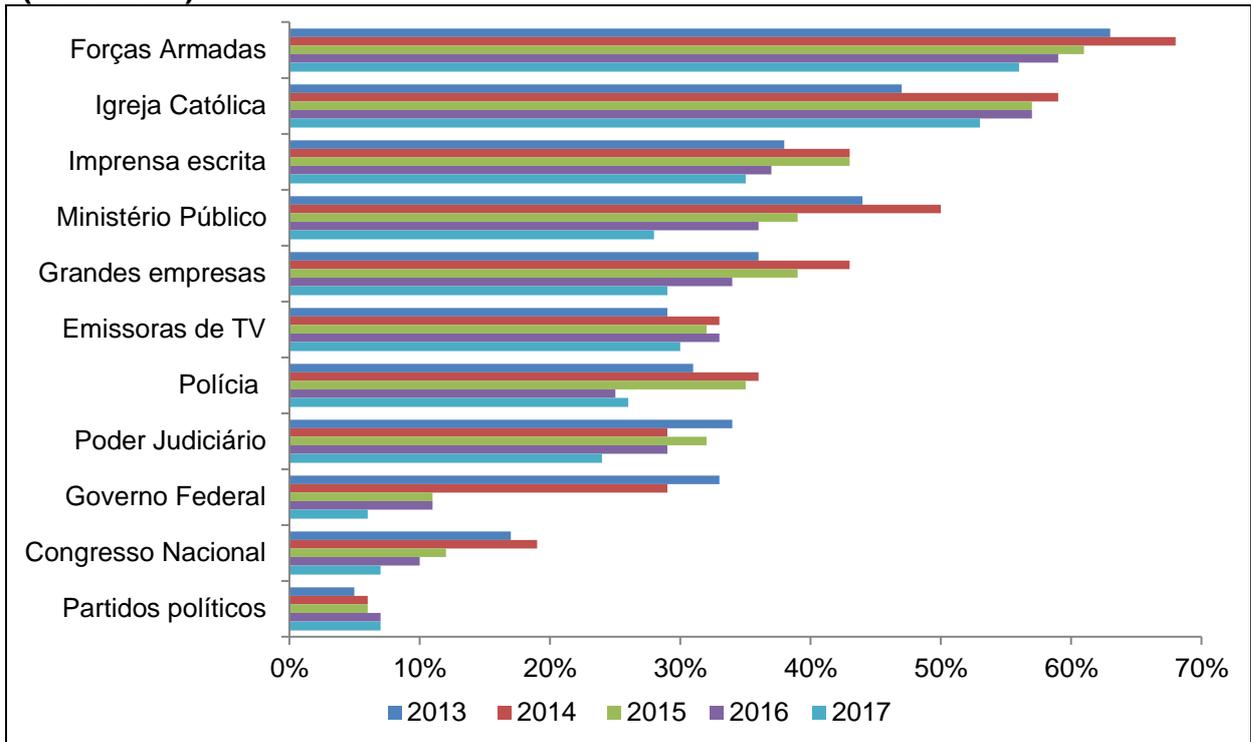
Fonte: Adaptado de Macêdo (2017).

Legenda: A: “O que realmente vale são políticos e partidos que roubam, mas fazem”, B: “A corrupção no Brasil é culpa do povo que elege políticos corruptos”; C: “Eu acredito que é possível governar sem corrupção”.

Ao longo do período em que foram feitas as duas rodadas da pesquisa, aumentou marginalmente a discordância em relação à tese do “rouba, mas faz”, foi reduzido (também marginalmente) o nível de concordância com a ideia de que a responsabilidade pela corrupção é do eleitor, e não dos políticos, e foi reduzido sensivelmente o nível de esperança da população em relação às possibilidades de que o País seja governado sem corrupção (embora permanecesse alto, na segunda rodada).

Mas talvez pior efeito da corrupção seja a erosão da confiança nas instituições. De acordo com o Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil), da Fundação Getúlio Vargas, houve uma queda quase que generalizada na confiança das instituições, inclusive daquelas diretamente envolvidas com o próprio combate à corrupção (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Confiança nas instituições (percentual da população entrevistada) (2013-2017)



Fonte: Adaptada de Ramos *et al.* (2017).

Nos anos de 2013 e 2014, apenas o Congresso Nacional e os partidos apresentavam baixos índices de confiança. O Executivo, por sua vez, apresentava níveis relativamente altos, similares aos do Poder Judiciário, da Polícia, das emissoras de TV e não muito abaixo da imprensa escrita. Em 2015, o nível de confiança no Executivo despencou (caindo da faixa de 30 pontos para 11 pontos – alcançando a baixa confiança depositada no Congresso e se aproximando da baixíssima confiança que se tem nos partidos em 2017). Mas a confiança no Poder Judiciário em 2017 também era 10 pontos percentuais inferior ao pico da série histórica (em 2013). O mesmo ocorreu com o próprio Ministério Público, cuja confiança caiu do pico de 50 pontos (em 2014) para 28 pontos (em 2017) (RAMOS *et al.*, 2017).

A influência nociva que a corrupção tem sobre a confiança da população em suas instituições é um dos principais argumentos para definir que a corrupção deve ser combatida tempestivamente.

O aumento da percepção de corrupção no País, talvez associado à maior divulgação de casos de corrupção e das diversas operações anticorrupção, ocorre

ao mesmo tempo em que se estruturam mudanças institucionais relevantes, como destacam Filgueiras e Araújo (2014, p. 50):

Apesar de a corrupção no Brasil implicar [...] custos morais, o fato é que desde a Constituição de 1988, esta profusão de escândalos de corrupção tem tido o efeito paradoxal de proporcionar mudanças institucionais importantes na dimensão do controle democrático.

Tal reação por parte de órgãos governamentais contribui para estruturar e evoluir a base estratégica disponível para o combate à corrupção.

2.3A estrutura de combate à corrupção no Brasil e a relevância da Controladoria-Geral da União

Conforme Bresser Pereira (1998), os anos 80 foram marcados por reformas estruturais iniciais, especialmente relacionadas às medidas fiscais – de liberdade de preços e de comércio – e ao início dos programas de privatização. Na década seguinte, as reformas alcançaram a Administração Pública. Não apenas medidas liberalizantes foram mantidas, mas buscou-se reforçar o caráter gerencial do Governo, tornando-o mais voltado à qualidade dos serviços disponibilizados à sociedade e ao bem-estar do cidadão-cliente.

Com efeito, na busca de um Estado mais eficiente e livre das “amarras” patrimonialistas, a importação das ferramentas do setor privado para o público possibilitou a construção de uma governança pública com foco nos resultados, aplicando mecanismos de prevenção de perdas e desperdícios, bem como com o incentivo à eficiência estatal (MARTINS; MARINI, 2010).

Dado o histórico da corrupção no Brasil e as consequências sociais, políticas e econômicas advindas desta, surgiu a necessidade de o Estado brasileiro fortalecer os órgãos responsáveis pelo controle interno da Administração Pública, bem como de criar sistemas coordenados entre esses mesmos órgãos (LOUREIRO *et al.*, 2012).

O modelo de administração gerencial, segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado, seria guiado pela busca de efetividade dos processos e pela concretização dos resultados anteriormente planejados, em que seus agentes envolvidos estivessem comprometidos com a ética e a transparência, bem como com os

princípios de *accountability*¹, que, conforme Spinoza (2012 *apud* TORMES, 2017, par. 6), significa “[...] controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas”.

A contar da implementação do modelo de administração gerencial na Administração Pública, algumas mudanças significativas puderam ser observadas, como a incorporação do modelo empresarial de treinamento e capacitação do seu quadro funcional; a realocação de atividades de natureza empresarial para o setor privado, por meio das privatizações, passando assim o Estado a assumir o papel de regulador; e a transferência para o Terceiro Setor de ofícios de interesse social, atuando como incentivador de empresas do setor privado.

Daí a criação das agências reguladoras, incorporadas à máquina estatal com natureza autárquica em regime especial. Cumpre destacar que problemas até então solucionados pela cadeia hierárquica na Administração Pública poderiam passar a ser resolvidos por meio de relações contratuais, dando espaço, como consequência, à atuação do Judiciário.

A Corregedoria-Geral da União foi criada, em abril de 2001, com o papel de investigar, por meio de sindicância ou processo administrativo, atos que pudessem levar à lesão do patrimônio público, bem como o de adotar sanções de natureza administrativa aos responsáveis e encaminhar a outros órgãos da Administração Pública informações para apuração de outra natureza.

A Controladoria-Geral da União, criada em 2003, assumiu as funções mais importantes da Corregedoria Geral da União. O novo órgão ficou encarregado de exercer o controle de riscos e punir desvios na forma de corrupção e atos prejudiciais à administração pública.

Os métodos e técnicas para o combate especializado contra desvios tipificados como atos lesivos variam em um lote extenso de tipos. Faz-se o uso de canais de denúncia, tais como ouvidorias, como também se conta com o trabalho investigativo e realização de auditorias. Julgamentos especializados realizados por tribunais especiais, tal como o Tribunal de Contas da União (TCU), também compõem parte relevante no trabalho.

¹ O termo deriva da língua inglesa e reflete o dever de prestar contas, entretanto, há diversas acepções para a expressão, tais como prestar contas respeitando determinadas regras éticas, morais, contábeis e de direito, acaba por refletir no nosso contexto um modo de dever ser, que de certo modo quer dizer obrigação comportamental de prestar contas mantendo tudo em estado íntegro.

Em parte das situações, a obtenção de provas contundentes do ato ilícito está além do alcance da CGU. Opera-se, portanto, através de indícios que forneçam credibilidade à suposição da real ocorrência de ação lesiva. De acordo com o art. 239 do Código Processual Penal (CPP), indício é qualquer situação ou circunstância já conhecida e provada devidamente que, possuindo relação com o fato principal em julgado (este sendo carente de provas satisfatórias), possibilite autorizar, por indução, a assunção de circunstâncias consequentes. Hoje, segundo o art. 239 do CPP, o conjunto satisfatório de indícios pode compor prova, *in verbis*: “Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias” (BRASIL, 1941, art. 239).

A CGU também opera por meio de suas portarias, que são, em essência, regras disciplinares que possibilitam punição no caso do seu descumprimento. Como exemplo, tem-se a Portaria n. 1.196, de 23 de maio de 2017, que disciplina e regulamenta o uso do Sistema de Gestão de Procedimentos de Responsabilização de Entes Privados (CGU-PJ) no âmbito do Poder Executivo Federal.

A CGU desempenha papel estratégico no Combate à Corrupção no Brasil, atuando em diversas frentes. Através de seus Programas Administrativos de Responsabilização (PARs), por exemplo, o órgão estimula a formação de cultura de integridade em empresas privadas avaliadas e órgãos públicos.

A CGU, para estas demandas, atua ainda tendo o embasamento da Lei anticorrupção (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013). Por intermédio dessa e de suas subseções (Lei do Conflito de Interesses), a elaboração de planejamentos estratégicos é facilitada.

Outra medida elaborada pela CGU consiste no Programa de Integridade, um programa de quatro etapas (no caso de órgãos públicos) que possui o objetivo de mudar culturalmente um órgão público e prevenir a prática de atos lesivos (cuja adaptação para as realidades municipais será o foco desta dissertação).

Entendendo que a corrupção deve ser combatida em todas as suas faces, inclusive o desvio de conduta de empresas, a CGU incentiva a adoção de programas de integridade também em empresas e, premia as boas condutas, com o selo “Empresa Pro-Ética”. Tal ato configura um estímulo para a implantação do Programa de Integridade em órgãos públicos e empresas privadas.

2.3.1 Sistema de Integridade idealizado pela Controladoria-Geral da União

Inicialmente, de acordo com Altounian, Cavalcante e Coelho (2019), importa mencionar a existência de um conceito presente na dissertação e descrever seu significado, o de *compliance*, que em sua origem etimológica decorre do verbo inglês “*to comply*” e se traduzido em sua literalidade, tem significado equivalente ao verbo “cumprir”.

No Brasil, sua definição é comumente associada à expressão “estar em conformidade”, no entanto, para fins de abrangência na aplicabilidade, a legislação admite o uso do termo “programa de integridade” em substituição à *compliance*, tendo este termo a finalidade de indicar o controle e a fiscalização contínua dos procedimentos setoriais e a mudança na cultura organizacional da entidade. Entende-se que a expressão “Sistema de Integridade”, hodiernamente, se apresenta como mais abrangente do que a própria expressão *compliance*, haja vista esta denotar a tradução “estar em conformidade”, a qual percebe-se não ser suficiente para traduzir o esforço empregado nos procedimentos do Sistema de Integridade idealizado pela CGU e para o modelo estudado neste trabalho.

O programa de integridade consiste, resumidamente, no desenvolvimento e criação de políticas, processos, procedimentos e treinamentos que direcionem a forma de agir dos gestores, colaboradores e partes interessadas (fornecedores, terceirizados, parceiros de negócios, entre outros) quando se relacionarem com a estatal ou falarem em nome desta (CASTRO; GONÇALVES, 2019).

O Sistema de Integridade idealizado pela CGU representa uma transição para a modernização de iniciativas concernentes ao combate à corrupção no País.

Segundo Altounian, Cavalcante e Coelho (2019) destaca-se que “integridade” (do latim *integritate*) significa a qualidade de algo inteiro. O termo ainda caracteriza atos que demonstrem honra, fidelidade, honestidade, fortes princípios éticos e de educação.

O ser íntegro não se vende ou se dobra diante de vantagens sazonais e moralmente impróprias. Não prejudica ou prejudicará outrem em benefício próprio, diante da ocasião. Transmitir informações íntegras significa comunicar dados verídicos, confiáveis, e, por consequência, imaculados de alterações propositais.

A definição previamente apresentada faz-se necessária para se descrever o Programa de Integridade apresentado pela CGU. A conceituação do que este é e

como funciona será feita abaixo. Tal programa identifica-se e conceitua-se no conjunto de ações e processos cuja diretriz resume-se na implantação da ideia de integridade ao funcionamento de certa instituição ou empresa alvo (que passará pela instituição do programa). É necessário afirmar que o programa proposto pela CGU não é o único do seu tipo: existem outras instituições que apresentam programas ligeiramente diferentes do da CGU. Os limites deste trabalho impedem que essas abordagens sejam aqui examinadas.

O Programa de Integridade pode variar em função da entidade na qual será implementado. Os passos serão diversos a depender do tipo de organização, se pública, quatro passos/pilares, se privada, cinco passos/pilares, básicos e interligados: (I) o contato com a liderança executiva e subsequente apoio e comprometimento da Alta Direção; (II) a instituição de um órgão autônomo (instância) que ficará responsável pela criação, desenvolvimento e implementação do programa de integridade; (III) a gestão inteligente de riscos acompanhada pela identificação da cultura empresarial ou institucional (análise de perfil); (IV) a aplicação do programa de integridade, com o detalhamento de regras e instrumentos viáveis; e (V) a vigilância constante.

Apresentam-se esquematizados abaixo o funcionamento e a estrutura geral do Programa de Integridade, com detalhamento de cada um dos passos (também conhecidos como pilares), destacando suas funções. Vale ressaltar que o Programa de Integridade foi inicialmente desenvolvido para empresas privadas. Será feita então uma rápida explanação acerca dos cinco pilares pensados para o ambiente privado e em seguida um maior detalhamento dos quatro eixos idealizados para o setor público.

a) Comprometimento e apoio da alta direção

Pilar no qual se obtém o apoio incondicional da alta administração a todas as atividades desenvolvidas dentro do programa de integridade na instituição. A participação da alta administração nas atividades do programa permite que os administrados percebam o tom dado ao projeto e o que se espera de todos os integrantes da instituição. Esse comprometimento se reflete, também, no compromisso de alocação de recursos suficientes para o bom desencadeamento das atividades. Em grande parte dos casos, o comprometimento da alta administração proverá o programa de credibilidade.

Segundo determina a ISO 19.600/14, “um *compliance* eficaz requer um comprometimento ativo do órgão de controle e da Alta Administração, que permeie toda a organização”; e, de acordo com a DSC 10.000/15, “a cultura do *Compliance* deve permear a organização através do exemplo de seus dirigentes e atingir todos os níveis hierárquicos por meio de atitude a ações da chefia” (CASTRO; GONÇALVES, 2019).

A ausência de comprometimento da alta direção, assim como sua passividade frente a atos lesivos, poderá resultar no comprometimento do bom funcionamento do programa de integridade na instituição.

b) Instância responsável pelo Programa de Integridade

A instância responsável pela implementação do programa de integridade deverá possuir recursos financeiros adequados previstos regularmente no orçamento, desfrutar de plenas condições para coordenar esforços para a realização de treinamentos e atividades de divulgação, possuir autonomia administrativa em relação à gestão da instituição, contar com a garantia de recursos humanos próprios e capacitados e instaurar um canal de denúncias, preparado para executar a proteção da parte denunciante.

A instância responsável é o setor com obrigação de apurar e eventualmente sancionar os agentes que praticaram atos em desacordo com os critérios estabelecidos.

A missão desta instância é dialogar, planejar e estabelecer o código que orientará a atuação de todos. Tem a missão de planejar para prevenir, detectar e corrigir atos impróprios, dentre outras atividades.

c) Análise de perfil e riscos

Este pilar cuida da identificação dos potenciais riscos na atividade da organização, catalogando-os para prevenir atos de corrupção.

Nessa fase são levadas em consideração as particularidades da empresa, com destaque para o estudo de sua projeção no mercado e seu grau de importância frente aos *stakeholders* e acionistas.

Pode-se, portanto, promover a mitigação de danos através da identificação dos riscos. A periodicidade também é essencial, pois as contingências contribuem

para modificar os cenários pelos quais a organização passa e, com eles, seus riscos.

d) Regras, políticas e procedimentos para mitigar os riscos

Tais regras devem ser compreensíveis e amplamente difundidas. A existência dessas regras em códigos específicos auxilia uma gestão de riscos mais eficiente, além de estimular a obediência a princípios e ações padronizadas que facilitam não somente a vigilância e o controle, como também acabam promovendo solo fértil para o desenvolvimento de uma cultura organizacional construtiva e íntegra.

e) Estratégias de monitoramento contínuo

A elaboração de um plano de monitoramento finaliza os procedimentos necessários ao bom funcionamento do Programa de Integridade. Vale dizer, a resposta eficiente aos riscos é fortalecida pela vigilância constante e efetiva (ao gerar impactos diretos na melhoria da cultura de integridade na organização).

À luz dos cinco pilares acima apresentados, voltados para organizações privadas, será possível fazer um paralelo com os quatro pilares que foram aperfeiçoados de maneira a atender a realidade do setor público.

2.3.2 Programa de Fomento à Integridade Pública - PROFIP

Em meio ao contexto de insegurança nas relações e contratos públicos (ou entre entes públicos e privados), deu-se o fomento a diversas iniciativas, cujos objetivos últimos passariam a ser a promoção da cultura de integridade na administração pública e a prevenção de riscos que possam ser traduzidos futuramente em ações tais quais subornos, propinas, nepotismos, corrupção e tráfico de influência. É nesse contexto que surge a proposta do Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip), instituído pela CGU em 2017, que “[...] é uma iniciativa da CGU para incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem Programas de Integridade” (BRASIL, 2017a, par. 1).

O PROFIP é que está incumbido de fortalecer as instâncias de governança, controle, integridade e gestão de riscos dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Para as empresas de economia mista, a CGU desenvolveu um outro projeto: Programa de Integridade para Empresas Estatais, no âmbito do qual fora elaborado

um guia de implantação de programa de integridade e foram executadas auditorias de avaliação das políticas de integridade (OLIVEIRA, 2018).

O programa em questão trata-se de um conjunto de medidas com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção na organização, pensadas e implantadas de forma sistêmica, com aprovação da alta direção, e subordinada à coordenação de uma área ou de pessoa responsável.

A integridade pública deve ser entendida, nesse contexto, como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo principal: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

Dentre as diversas ações realizadas com o objetivo de combater à corrupção por meio da prevenção está o Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip), instituído pela Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016. Esse programa visa incentivar e capacitar órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (administração direta, autárquica e fundacional) a implantarem programas de integridade.

Quanto ao PROFIP, além da portaria que o instituiu, o órgão de controle interno expediu o Guia de Integridade Pública, documento com maior detalhamento destinado a orientar gestores federais a proteger sua administração contra riscos de corrupção e garantir uma adequada prestação de serviços à sociedade. O guia orientativo prega adoção de uma série de medidas iniciais, subdivididas em nove áreas de atenção: 1) conheça sua instituição; 2) estimule um comportamento íntegro na sua organização; 3) invista na seleção e formação dos seus dirigentes; 4) defina regras claras na interação público-privada; 5) seja transparente; 6) escute e envolva as partes interessadas; 7) gerencie de forma eficaz riscos e controles; 8) identifique e puna os responsáveis por desvios; e 9) institua uma instância interna de integridade. Esse conjunto de medidas formaria um todo estruturado e sistematizado, capaz de prevenir e combater os desvios de finalidade e garantir maior eficiência nas ações do órgão ou entidade (OLIVEIRA, 2018).

No âmbito do PROFIP, chegou-se à conclusão de que o problema central combatido com o projeto é a corrupção e os desvios éticos no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. Essa definição do problema não se encontra perfeitamente estabelecida no Guia de Integridade Pública, mas o curto capítulo introdutório, combinado com a Portaria

CGU nº 784/2016, traz elementos suficientes para essa caracterização (OLIVEIRA, 2018).

O Profip propiciou o lançamento de diversos programas de integridade adotados por órgãos públicos, especialmente do Governo Federal, sendo, inicialmente, composto por quatro pilares, a saber: (i) comprometimento e apoio da alta administração; (ii) criação da instância implementadora; (iii) análise e gestão de riscos; e (iv) avaliação e monitoramento contínuo. A seguir, detalha-se cada um desses pilares.

2.3.2.1 Comprometimento e apoio da alta direção

Tal pilar pode ser interpretado como um passo que contribui para sustentar os três restantes. Conforme mencionado, o comprometimento da alta administração, em muitos casos, proverá um programa de recursos humanos e financeiros necessários e, pode-se também esperar, credibilidade.

Destarte, existem diversos modos pelos quais os líderes podem (e devem) afirmar o seu comprometimento com os princípios do Programa de Integridade. Discursos, cartas abertas, cartazes, panfletos e comunicados podem ser definidos como maneiras viáveis de afirmar seu comprometimento com o programa. A realização de reuniões periódicas e treinamentos também não podem ser descartados. Ainda, em adição, a verificação da efetividade das ações de integridade pode ser pauta frequente em reuniões com direção compartilhada entre alta administração e instância responsável pela implementação do programa.

Caso não haja qualquer espécie de compromisso, poderá faltar estímulo interno para a prevenção de atos lesivos à instituição e à administração pública. Segundo o próprio guia de diretrizes da CGU para a aplicação do Programa de Integridade:

A atitude dos membros da alta direção frente a eventual ocorrência de ato lesivo é de extrema importância. Quando há a participação de membros da alta direção em atos lesivos, fica patente a ausência de comprometimento institucional. Caso os dirigentes tenham conhecimento sobre possíveis irregularidades e não adotem as providências cabíveis, ou se evitam intencionalmente tomar conhecimento de fatos que lhe criariam responsabilidades, torna-se evidente a falta de comprometimento real com o Programa de Integridade. (BRASIL, 2015, p. 9).

A expressão “alta” neste pilar não foi inserida por acaso. A ideia de líderes, pessoas que detém poder de decisão, inclusive poderes coercitivos para ligar e desligar pessoas, e possuem sua imagem relativamente ligada aos rumos que toma a organização, faz lembrar do grau de influência que estes possuem e devem transmitir aos seus subordinados na indicação de quais valores serão implementados, o que reforça a importância do primeiro pilar.

A integridade da alta administração, suas condutas e seus valores, poderão ser reproduzidos por seus administrados na condução dos mais variados setores de sua organização.

2.3.2.2 Instância responsável pelo Programa de Integridade

A criação ou designação dos membros da equipe que integra a instância responsável é um dos pontos iniciais importantes. Selecionar agentes portadores das qualidades necessárias para compor esta equipe não é tarefa fácil, pois estes, juntamente com a alta administração, serão condutores e fiscalizados máximos. A instância será responsável pelo elo de ligação entre o servidor mais singelo e o membro mais importante da alta administração.

É por este órgão que as denúncias serão processadas, será ele o responsável pela elaboração do planejamento estratégico para buscas e tratamento de informações delicadas. Caberá a ele a proposição de punições, e dele se demandará o dom da diplomacia e liderança. O fim máximo do programa não é expurgar os servidores e sim cuidar para que todos ali presentes se portem e efetivem seus trabalhos dentro de uma cultura organizacional de integridade e de zelo pelas regras e códigos a ele inerentes.

Para tanto, como já apresentado no caso dos programas de integridade para empresas, também no setor público a instância responsável pelo Programa de Integridade deverá ter assegurados, de modo previsível, recursos financeiros e humanos necessários para o seu funcionamento, autonomia administrativa e canal de denúncia seguro.

A instância responsável tem o dever de providenciar as correções das situações que têm potencial de resultar em casos corrupção ou em qualquer prejuízo à imagem do órgão e de seus agentes. Se presentes tais riscos, esta instância deve ordenar mudanças procedimentais e treinamentos específicos para readequação da

rota da organização. As decisões que reduzam danos ou ocorrências inconvenientes advindas de ações lesivas devem ser estimuladas pela alta administração e serem executadas pela instância responsável.

A proteção aos membros da instância também é indispensável ao bom funcionamento desta etapa do Programa, uma vez que os responsáveis podem sofrer diversas formas de pressão que impeçam o exercício das suas atribuições. Nos dizeres do Guia de Diretrizes da CGU para a aplicação do Programa de Integridade,

A instância responsável pelo Programa de Integridade deve ter autonomia para tomar decisões e implementar as ações requeridas para seu correto funcionamento e ter autoridade para apontar mudanças necessárias. As correções sugeridas podem, em alguns casos, representar investimento financeiro, incremento de trabalho, mudança de rotinas ou treinamento adicional para diversas áreas da empresa. Não obstante, a alta direção deve apoiar aquelas correções capazes de mitigar riscos consideráveis, ainda que elas sejam vistas por alguns setores da empresa como dispendiosas. (BRASIL, 2015, p. 10).

Fica claro em todas as normativas que a instância responsável não é mero empregado ou subordinado da alta administração sujeita a suas definições ou vontades. Estes membros devem ter autonomia funcional para corrigir riscos que possam resultar em corrupção ou comportamentos que não atendam integralmente o código de conduta da instituição. Numa estrutura bem planejada e com o apoio financeiro adequado, o *compliance officer*² tem campo fértil para ser bem sucedido e transformar o ambiente de trabalho e a cultura da instituição.

Não obstante às normas e códigos internos da instituição, a instância responsável deve estar diligente e extremamente atenta a leis externas à instituição que tratam de corrupção e integridade.

2.3.2.3 *Análise de perfil e riscos*

Nessa fase são levadas em consideração as individualidades de cada organização, sua tolerância a riscos, com destaque para o limite legal a que a organização esteja sujeita, pois a administração pública está subordinada a uma

² Profissional com a missão de garantir e fomentar que todos os procedimentos realizados pelos funcionários estão de acordo com os regulamentos internos e com as leis externas à empresa. Este profissional deve ser extremamente habilidoso nas relações pessoais, altamente imparcial e técnico, firme em suas posturas, extremamente transparente e ter claro conhecimento da missão e do tema.

regra de ouro: na administração pública só é lícito e possível de ser praticado o que esteja previsto em Lei, interprete-se Lei como todo conjunto normativo da Lei decorrente. Valoriza-se muito na implementação de um programa de integridade a questão da inovação, tendo claro, que os olhos devem estar voltados, também, para limitação normativa: inovar sem desrespeito aos valores republicanos.

O valor deste pilar é estratégico, pois a promoção da mitigação de danos através da identificação dos riscos é de fundamental importância para atacar frontalmente a ocorrência da corrupção. A periodicidade também é essencial, pois as contingências podem fazer com que surjam cenários temerários. A inteligência corruptiva rapidamente se molda às ferramentas de *accountability*, cabendo aos condutores do Sistema de Integridade evoluir na sua identificação.

Para Castro e Gonçalves (2019, p. 58), em 2015, a Controladoria-Geral da União lançou suas diretrizes para a instituição de programas de integridade nas empresas. Nessas diretrizes, estava prevista, expressamente, a necessidade de essas empresas avaliarem os riscos de integridade de sua atividade, alertando expressamente em um dos seus pilares:

[...] empresa deve conhecer seus processos e sua estrutura organizacional, identificar sua área de atuação e principais parceiros de negócios, seu nível de interação com o setor público – nacional ou estrangeiro – e consequentemente avaliar os riscos para o cometimento dos atos lesivos da Lei nº 12.846/2013.

A gestão de riscos pode ainda ser padronizada por meio das seguintes ações:

- a) identificação contingencial dos riscos: mapeiam-se situações potencialmente perigosas ou que facilitem ou ainda mascarem a prática de atos lesivos para com a Administração Pública;
- b) advento de políticas corretivas: busca-se aqui o aumento do controle e de sua respectiva eficácia;
- c) periodicidade gerencial: efetuado diante de situações imprevistas e eventos novos.

As licitações apresentam riscos significativos (como também outros tipos de contratos administrativos), conforme definido no art. 5º da Lei n. 12.846/2013. Outras questões, tais como a obtenção de licenças, realização de contratos ou contratação de agentes públicos e ex-agentes públicos, oferecimento de cortesias ou até a

contratação de terceiros também são exemplos de situações importantes (mas talvez não tão recorrentes quanto as licitações) que apresentam riscos potenciais.

Buscar identificar riscos numa instituição, mesmo que a partir de um planejamento equilibrado, é tarefa potencialmente complexa, devido à possível sofisticação das estratégias voltadas à consecução da corrupção. As buscas jamais podem permanecer rígidas sob pena de, em curto espaço de tempo, se tornarem inúteis. As políticas para mitigação de riscos, devido à sua importância, serão detalhadas em maior completude posteriormente.

2.3.2.4 Estratégias de monitoramento contínuo

A elaboração de um plano de monitoramento finaliza os procedimentos necessários ao bom funcionamento do Programa de Integridade. Vale dizer que a resposta eficiente aos riscos é fortalecida pela vigilância constante e efetiva (ao gerar impactos diretos na melhoria da cultura da organização no quesito integridade). O monitoramento pode ser feito por intermédio de:

- verificação de tendências internas e externas (por exemplo, por meio da análise de reclamações);
- preparação regular de relatórios acerca do desenvolvimento do Programa de Integridade e posterior análise de investigações e estudos específicos;
- análise de informações advindas dos canais de denúncia;
- relatórios oficiais de agências reguladoras/fiscalizadoras governamentais.

A detecção de desvios de conduta deve ser seguida pela tomada de ações corretivas. Além daquilo já exposto, outras questões também são evidenciadas, quais sejam: há monitoramento adequado da aplicação de políticas especializadas? Existe autonomia e eficiência por parte da instância responsável pela aplicação do Programa de Integridade? Há a correção de rumos a partir de resultados de auditorias? Existem respostas adequadas aos resultados obtidos pelo Programa de Integridade? Há o acompanhamento através de área responsável e estruturada devidamente?

As ações acima indicadas são absolutamente necessárias para manter a desenvoltura das atividades de busca por riscos.

2.4 Considerações sobre o Programa de Integridade

A ideia primordial preconizada pela CGU orienta que se deve operar todos os pilares de maneira sistêmica caso objetive-se a plena execução e aplicação do Programa de Integridade. O programa poderá servir ainda, eventualmente, como instrumento de mitigação de multas e sanções aplicadas em resposta à prática de atos lesivos. Todos os atos que possam causar danos devem ser punidos e catalogados e retornar na condição de experiência.

Como o tema integridade assumiu papel relevante no cenário mundial, diversas são as facilidades sugeridas pelo mercado, inclusive, pela rede mundial de computadores. Pode-se encontrar facilmente na internet a comercialização de programas de integridade prontos, com entrega *online* e rápida. Diante desses fatos, a comunidade científica alerta que estes modelos prontos, quando entregues à instituição, não tem condão de mudar cultura da mesma, nem tampouco servir para os propósitos contidos na Lei n. 12.846/13 e para demais normais que tratam do tema. Giovanini (2014) alerta aos *compliance officers* que tenham cuidado com receitas prontas.

Diante deste alerta cabe também enfatizar o cuidado na escolha deste profissional, estes conhecerão a alma da empresa e terão autoridade para diversas questões.

A primeira consideração a ser feita, antes mesmo, dos primeiros passos da implementação, é a de que a gestão de riscos, como política governamental representa e fomenta o sucesso da governança, fator que representa imã ao bom andamento da implementação do sistema de integridade.

Vale considerar que, apesar de aparentemente autoaplicável, o Programa de Integridade esbarra em sérias dificuldades quando analisados os contextos de municípios de pequeno porte, como os que se pretende debater neste trabalho. Tais entraves e suas soluções serão abordados na sequência desta dissertação.

3 DIFICULDADES DA APLICAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS AVALIADOS NO ESTADO DO CEARÁ

A realidade dos municípios do interior do estado do Ceará guarda semelhanças com a de outras partes do País, marcada por altas taxas de pobreza e grandes limitações materiais.

A persistência da existência do coronelismo, a sempre presente limitação de recursos, a dependência extrema da população em relação aos executivos municipais, a cultura distorcida de atendimento a população, a sensação de impunidade, entre outros fatores, propiciam um ambiente que, apesar de muito comum em diversas regiões do País, é bastante diferente daquele encontrado no Executivo federal, nos executivos estaduais e em parte dos executivos municipais. Nesse sentido, cabe dizer que o contexto de cidades do interior do País, como é o caso dos municípios do Estado do Ceará, difere significativamente daquele pensado pela CGU para implantação de sistemas de integridade.

A experiência do autor nos municípios aqui considerados sugere limitações reais nestes ambientes, mas também demonstraram a existência de fortalezas que podem viabilizar a implantação de métodos de combate à corrupção.

O autor faz a listagem das constatações, entretanto, a fragilidade da gestão pública já é atestada havia muito tempo, vejamos:

Na evolução histórica do Estado brasileiro, a gestão pública nunca alcançou posição de prestígio e reconhecimento. Ao contrário, por séculos, sempre foi do “patinho feio” dos governos, sem recursos, sem visibilidade e sobretudo à mercê de constante loteamento político. Na denominada área-meio, somente a função “fazenda”, por cuidar da arrecadação e distribuição dos recursos, sempre teve merecido e reconhecido destaque. Como exemplo dessa nítida distinção, basta indagar a uma pessoa bem informada o nome de algum Ministro da Fazenda de nossa história e vários serão lembrados. O mesmo não ocorre e relação aos titulares do Ministério do Planejamento... (ANASTASIA, 2016, p. 209-210)

3.1 Dificuldades de implementação de um programa de integridade no contexto municipal

Conforme apresentado no capítulo anterior, percebe-se que o Programa de Integridade desenvolvido pela CGU é dividido esquematicamente em quatro pilares, sendo esses: “Comprometimento da Alta Administração”, “Instauração de Instância Responsável”, “Gestão de Riscos” e “Monitoramento Contínuo”.

Segundo Altounian, Cavalcante e Coelho (2019, p. 46), para que se entenda sobre o termo “integridade”, sabe-se que “[...] é de todo oportuno alçar o significado do seu oposto: o da corrupção. A etimologia da corrupção procede do latim *corruptus*, que significa ‘quebrado em pedaços’; ou ‘apodrecido, podre, pútrido’”.

O programa não apenas deverá ser hipoteticamente autoaplicável como também os recursos para seu fomento devem estar garantidos. Tal realidade, pela experiência documentada neste capítulo, não é a mesma dos municípios de pequeno porte no estado do Ceará, visto que, nestes, o programa esbarra em uma série de entraves e limitações.

O propósito deste capítulo, portanto, deverá ser o de elucidar os entraves e limitações mencionados acima, tendo como base informações acumuladas em campo proveniente da implementação de sistemas de integridade nos municípios de Canindé, Juazeiro do Norte, Paraipaba e Horizonte.

Nos municípios acima indicados, o desencadeamento dos Programas de integridade se deu no primeiro semestre do ano de 2018, de forma experimental e com a participação direta do autor, pautando-se pelas orientações da CGU.

Nesses municípios, sugere-se a estruturação conforme CGU, de acompanhar e orientar a implantação do programa nos setores encarregados das contratações públicas; ajudar as instâncias superiores a interpretar os achados de busca; e apontar para ações de correção conforme a legislação pertinente ao tema.

A questão que deu origem a esse estudo está relacionada aos achados positivos, advindos da matriz de busca, nas atividades para a implementação de sistemas de integridade nos municípios cearenses mencionados.

No início das atividades, foi possível encontrar limitantes na implementação do programa no formato sugerido pela CGU, que serão detalhados adiante. Todas as limitações foram mapeadas e analisadas para darem espaço às sugestões de inovação ao modelo federal.

Os aspectos que levaram a maiores dificuldades nesse processo de implementação são: a impossibilidade de investimentos substanciais; a falta de compromisso da administração; a fragilidade de governança; o fato de as leis de organização administrativa representarem oportunidade para a partição de poderes destinadas à manutenção da política e da governabilidade; a falta de percepção de que o combate à corrupção é necessário; a presença de oligarquias; a fragilidade de estruturação dos órgãos públicos do Ceará; a falta de entendimento e conhecimento acerca do tema integridade e gestão de riscos; o medo político de identificação de condutas inidôneas e não republicanas praticadas pela administração pública; e a ideia de que o combate à corrupção envolve procedimentos complexos compostos por excesso de etapas.

Este capítulo prepara o terreno para o próximo, pois os entraves aqui discutidos e os achados positivos de campo levaram a priorizar um dos pilares, a saber, o da gestão de riscos, diferentemente da CGU, que prioriza o comprometimento da alta administração (buscando a integridade alicerçada pelo exemplo dado pela liderança aos funcionários).

A seguir, apresentam-se as dificuldades pertinentes à implementação do Programa de Integridade nos municípios cearenses de pequeno porte.

3.2 A impossibilidade de investimentos substanciais

Ao longo das últimas quatro décadas, o Brasil vem apresentando um agudo processo de centralização de poderes e recursos na esfera federal. Iniciado tal movimento pelo regime militar, foi, estranhamente, continuado sob o atual regime democrático, sem que o próprio teor da Constituição Federal de 1988, formalmente descentralizadora, revertesse, na prática, essa tendência. Por consequência, os municípios encontram-se, hoje, despídos de meios para atender suas necessidades básicas na prestação eficiente de políticas públicas em prol de suas comunidades. Acresça-se, ainda, a notória ausência de equipes técnicas adequadas para o preparo e implementação de projetos, especialmente em municípios menores, e encontramos, pois, uma situação que merece forte atenção da sociedade brasileira (ANASTASIA, 2016).

A ausência de recursos pode se dar em virtude de dois aspectos principais, quais sejam: reflexo da falta de interesse da alta administração e a ausência real de recursos no ente público, como indicado acima.

A falta de interesse pode estar relacionada ao receio de que o apoio ao sistema de integridade acabe se voltando contra a própria administração municipal. A falta de interesse também pode decorrer da percepção equivocada de que o sistema de integridade foi idealizado somente para a União e os entes municipais não têm obrigação de desenvolver programas desse tipo, ou ainda da percepção de que a administração municipal não tem capacidade para implementar um sistema de integridade e que a prefeitura iria desperdiçar recursos com um projeto irrealizável. Nestes casos há a percepção clara de falta de vontade.

A ausência real de recursos pode decorrer do mau planejamento, da situação fiscal crítica do município ou de uma combinação de ambos. Limitações de recursos causam sérias dificuldades ao projeto de integridade municipal, prejudicando sua estruturação.

O segundo pilar (a instauração da instância responsável), juntamente com o último (monitoramento contínuo) são os mais prejudicados pelas restrições de recursos. A instância é prejudicada em sua autonomia orçamentária (que seria necessária para o bom andamento das atividades); o monitoramento, prejudicado diretamente pela redução no número de opções de controle viáveis e que efetivamente poderiam identificar distorções.

A despeito da sensível e notória melhoria das condições da gestão pública brasileira nos últimos anos, não restam dúvidas de que o município permanece como o elo mais fraco da estrutura federativa brasileira. Sem condições brasileiras de enfrentar seus desafios e sem meios administrativos adequados para reverter essa situação, os entes locais merecem atenção especial da sociedade brasileira (ANASTASIA, 2016).

A qualificação das equipes é um pressuposto fundamental nesse esforço e deve ser uma das primeiras prioridades em um plano nacional de fortalecimento da gestão municipal (ANASTASIA, 2016).

Pode-se afirmar que este entrave em si é relacionado com outros a serem expostos a seguir. A ausência de investimentos substanciais se relaciona, de acordo com o percebido em campo, em maior grau pela falta de interesse da alta administração. Esta última, por sua vez, é ocasionada (principal e diretamente) pelo

medo político de identificação de condutas inidôneas e não republicanas praticadas pela própria administração pública.

3.3 A falta de compromisso da alta administração

O primeiro pilar do Programa de Integridade é considerado o mais importante de acordo com a CGU. O comprometimento da alta administração visa transmitir um exemplo de integridade para o restante da instituição. Conforme ressaltado, palestras, comunicados, campanhas, cartazes e outros meios são instrumentos valiosos para atentar o restante dos profissionais acerca deste compromisso. O desinteresse da alta administração municipal nesta pauta – por incapacidade financeira, por ignorância, ou por desinteresse doloso – faz com que esse comprometimento dificilmente ocorra nesse contexto. Percebe-se nitidamente a falta de priorização desse tipo de agenda.

Tal falta de interesse compromete o Programa de integridade (em sua forma original, isto é, a preconizada pela CGU), pois a ausência de exemplos vindos do escalão superior afeta as possibilidades do andamento do programa nos outros abaixo na hierarquia.

A hipótese de medo político de identificação de condutas inidôneas e não republicanas praticadas pela administração pública configura-se uma possível razão para a deficiência neste comprometimento. Haveria, nessa hipótese, o receio de que, com a adoção do Programa de Integridade, atos lesivos de autoria de certa administração em específico fossem descobertos.

Da mesma forma, o contato com “alguém de dentro” pode garantir o conhecimento de informações importantes e privilegiadas, colocando em vantagem o licitante que recebeu essa informação ou, até mesmo, direcionando o certame após trocas de informações. Assim, a intimidade entre os licitantes e autoridades responsáveis pelo certame por proporcionar um ambiente favorável à corrupção, mediante superfaturamento sobrepreço e cegueira deliberada dos fiscais do contrato (CASTRO; ZILLOTTO, 2019).

Destarte, o máximo a ser obtido em termos de apoio são comunicados ou cartas breves, em adição a recursos limitados (caso sejam disponibilizados). Tais medidas são insuficientes para a estruturação de um combate à corrupção nos moldes idealizado pela CGU.

3.4 O medo político de identificação de condutas inidôneas e não republicanas praticadas pela Administração Pública

A alta administração tem seu primeiro pensamento atrelado a proteção do seu mandato, da sua imagem e de seus pares pessoais e políticos. Infelizmente esta é uma realidade encontrada no perímetro de estudo, bem como em grande parte do Brasil.

A questão dramática refere-se à ideia, impregnada na cabeça dos membros da alta administração, de que são donos do órgão e patrão de todos, em linha com a tradição patrimonialista brasileira (FAORO, 2001), quando na verdade o prefeito e sua equipe nada mais são do que servidores de um órgão e que o povo é o patrão, não cabendo a ideia de que o primeiro plano a ser adotado e protegido é o plano de governo do prefeito.

Sendo assim, esse medo de perder espaço e prejudicar imagem por ações que visam proteger o ente público e seu é completamente descabido e distorcido da realidade legal.

Tal entrave se configura como um dos mais importantes a serem apresentados nesta lista, visto que origina outros. Entre as dificuldades originadas têm-se: a falta de compromisso da administração (por conta do motivo explicado no tópico anterior) e a improbabilidade de que sejam feitos investimentos substanciais (sendo esta uma das consequências diretas da falta de interesse). Observa-se, portanto, certo “efeito cascata” de dificuldades.

Chama-se medo político, pois a alta administração do Executivo teme que ações inidôneas provoquem danos à sua imagem política, junto a eleitores, grupos de pressão e partidos. Tais atos lesivos têm sua descoberta facilitada pelo Programa de Integridade, originando certo receio quanto a este.

Os danos à imagem podem ser bastante prejudiciais para os afiliados politicamente, visto que estes podem prejudicar a possibilidade de reeleições ou manutenção de poderes e, ainda, prejudicar negociações espúrias no órgão público.

Este entrave pode dificultar que ações no âmbito do Programa de Integridade sejam tomadas, pois as consequências advindas deste são temidas.

Os agentes políticos não conseguem, de primeiro plano, observar o programa de integridade como um modo de proteção à sua imagem. A constante divulgação

de notícias na televisão acerca de processos judiciais envolvendo atos de improbidade na administração pública atormenta a alta administração.

3.5 Indícios de fragilidade na governança

Segundo o Banco Mundial (*apud* GONÇALVES, 2005, p. 1), governança pode significar “[...] o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”, ou ainda “[...] a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, ou pode ser “[...] a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

Já na visão de Altounian, Cavalcante e Coelho (2019, p. 33), define-se governança como sendo:

[...] todos os mecanismos, práticas, normativos e culturas organizacionais tendentes a avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão da entidade, com vistas à produção eficiente de resultados alinhados à finalidade da organização e aos interesses de seus principais.

Para efeitos didáticos (mediante o contexto abordado), considera-se governança como a última definição apresentada no parágrafo anterior. Esta definição se opõe nitidamente à realidade municipal, onde, geralmente, há centralização de poderes e ausência de políticas concisas e eficientes.

A fragilidade de estruturação na grande maioria dos órgãos públicos é a causa maior da fragilidade de governança nos municípios cearenses aqui avaliados. Essa fragilidade acaba por inviabilizar futuras atitudes no sentido de promover as noções de governança.

Sem o ideal de governança, portanto, a grande maioria de decisões pode vir a ser tomada de forma autocrática, impossibilitando ações que facilitarão a adesão ao Programa de Integridade. O sucesso do programa de integridade está diretamente relacionado à correta divisão de tarefas entre as instâncias de trabalho. A própria instauração de uma instância responsável é um exemplo disso.

Uma das questões críticas presenciadas durante as experiências de campo foi o modelo de planejamento municipal. Como regra, o planejamento municipal é feito em torno de ações já existentes, do que foi prometido em campanha, e

do que pode gerar votos e ganhos de imagem (como grandes obras públicas, por exemplo). As questões técnicas, de capacidade financeira, questões sociais, questões de impactos financeiros decorrentes de decisões, questões que exigiriam remanejamento de recursos, plano para captação de recursos, responsabilidade fiscal, limite de folha de pagamento, entre outros, são colocadas em segundo plano. Não fazem parte do plano inicial, sendo relegadas ao trabalho de terceirizados, que têm missão de legalizar números e projetos sem cálculo de impactos financeiros e sociais.

O marco lógico do planejamento é completamente ignorado – seja por desconhecimento, seja, por vezes, por dolo.

As dificuldades de realização adequada do planejamento no nível dos municípios estudados é apenas um exemplo da sua baixa capacidade de governança, traço que afeta todas as ações destes governos.

3.6 O fato de as leis de organização administrativa representarem a simples partição de poderes destinadas à manutenção da política

Toda lei de organização administrativa determina como se estruturam os órgãos estatais para alcançar as finalidades desejadas por um governo. Isso ocorre em todos os níveis, desde o federal, criando, ampliando ou diminuindo ministérios e/ou pastas, até o estadual ou municipal, seguindo o mesmo raciocínio. Essas são as bases de estudo do direito administrativo (BORGES, 1993). Algumas vezes, entretanto, e especialmente em nível municipal, a adoção de tais legislações é feita apenas visando à manutenção de um plano de poder, sem que haja uma real preocupação com a capacidade da administração de executar políticas públicas.

Leis de organização administrativa acabam, portanto, funcionando de forma a resguardar a possibilidade de pastas públicas serem utilizadas como moeda de troca política.

Destarte, leis no sentido de aumentar a transparência e a integridade são, em sua maioria, federais, cujo impacto no nível municipal raramente provoca grandes mudanças. Entre essas, citam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000), a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) e a Lei de Licitações (Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993). O que foi observado na experiência de campo foi que leis nesse sentido, em âmbito

municipal, são frequentemente obedecidas sem a observação do espírito da norma. Recorre-se a artimanhas para simplesmente parecer que se respeitam os alicerces da administração pública.

Normas municipais (leis, decretos, portarias e instruções normativas) poderiam ser um instrumento valioso no âmbito do alcance da integridade. No entanto, sua adoção é pouco utilizada, como se vê no cotidiano municipal.

3.7 A falta de percepção de que o combate à corrupção é necessário

A reforma administrativa proposta em meados da década de 1990 no Brasil fortaleceu as iniciativas institucionais da gestão por resultados e da busca pela integridade (BRESSER PEREIRA, 1998).

No entanto, a ideia de que o combate à corrupção é necessário, por meio de procedimentos estruturados, voltados ao alcance da idoneidade, está longe de ser predominante entre os membros do alto escalão das administrações municipais cearenses de pequeno porte, tal como a dos municípios aqui considerados. Tal fato dificulta a tomada de iniciativas voltadas à implementação do Programa de Integridade. Adicionalmente às razões já mencionadas que dificultam a implementação de programas desse tipo, pode-se também dizer que, em alguma medida, isso decorre do desconhecimento acerca do tema integridade.

No campo, observa-se um desconhecimento quase completo a respeito de sistemas de integridade por parte das administrações municipais do estado do Ceará. A percepção, nesses entes, também é a de que o combate à corrupção é feito de forma mais sistemática apenas âmbito federal.

Esse desconhecimento, portanto, configura-se como entrave que impede a implementação do Programa de Integridade nos municípios cearenses. O combate real e efetivo à corrupção no âmbito municipal não é percebida como possível, chegando ao ponto de a alta administração dar testemunhos de que são reféns de esquemas obscuros da corrupção.

3.8A falta de entendimento e conhecimento acerca do tema integridade e gestão de riscos

Conforme destacado no primeiro capítulo, integridade é a qualidade daquilo que é inteiro. Para a administração pública, a integridade se configura como o resultado de boas práticas que venham a impedir que atos lesivos ocorram em grandes frequências e de modo comprometedor.

O terceiro pilar do Programa de Integridade (a gestão de riscos) é pouco compreendido pelos atores administrativos municipais, acarretando uma dificuldade na aplicação de seus princípios.

De acordo com Altounian, Cavalcante e Coelho (2019), a ausência de técnicas especializadas para gerir riscos, bem como para a identificação, avaliação e resolução destes, através de procedimentos como o mapa de calor (buscando decifrar áreas vulneráveis), o ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) e a Gestão Matricial acabam por não serem nem abordadas, conhecidas em detalhes ou praticadas.

Estes fatos, em conjunto, prejudicam a tomada de decisões que visem à prevenção de atos lesivos. Não apenas isto, como também certas práticas deixam de ser combatidas por culpa do vácuo de conhecimento e da ignorância acerca destes temas.

Dentro desse ambiente ainda há a ideia errada de que a simples formalização de documento já indicaria a existência do programa, processos, áreas ou comitês, e assim se esquivariam de imputações de responsabilidades, segundo Castro e Gonçalves (2019, p. 15):

Diante de todo esse contexto, ainda, verificamos instituições públicas e privadas que não adotam práticas de *compliance* em suas atividades ou que, ainda que possuam um código de conduta e políticas de integridade, não contam com quaisquer processos, áreas ou comitês sobre o tema e que acreditam que a simples formalização de documentos é suficiente para a redução de eventuais sanções previstas na Lei Anticorrupção.

Em suma, a falta de entendimento e conhecimento acerca do tema integridade e gestão de riscos compromete o alicerce estrutural do Programa de Integridade, pois a base de dados necessária para a implementação deste deriva diretamente das noções ausentes nos atores.

3.9 A presença de oligarquias

Oligarquia, termo originário do grego, remete a situações em que o poder é exercido por um grupo reduzido de pessoas. O termo ainda pode denominar este grupo privilegiado e detentor de certa autoridade (MORAES, 2001).

A presença de oligarquias é um fenômeno antigo nos estados brasileiros. Tal realidade se estende desde a época da colonização, perpassando o período coronelista, onde obteve mais nitidez até os dias de hoje, quando famílias e grupos políticos ainda detêm grande parte do poder de tomada de decisões (BREAUGH, 2014).

Para Leal (2012, p. 13), o que era coronelismo, o mesmo diz que se tratava de um sistema sequenciado de governo no qual a figura do coronel se fazia presente, sendo que “[...] o que mais preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município”.

Conforme Leal (2012, p. 74) o “coronelismo” se assenta na fraqueza econômica do dono da terra, que se ilude com o prestígio do poder, obtido à custa da submissão política, e na fraqueza econômica dos eleitores rurais, que se encontram em situação quase sub-humana.

Nesse contexto, o coronelismo era não apenas um sistema político, como também uma complexa rede de relações hierárquica que ia desde o coronel Prefeito e indo até o cargo de Presidente da República, sempre envolvendo compromissos recíprocos, e que ficasse gravado na história.

Tendo como base, os fatos ora apresentados, pode-se identificar que o “coronelismo” se intensifica devido a uma situação economicamente debilitada não só em relação ao eleitor, mas também, em relação ao chefe local. Trata-se de uma estrutura economicamente e socialmente inadequada, tendo em vista a troca de proveitos entre o poder público, que vai sendo fortalecido aos poucos, e a influência dos chefes locais para com os eleitores.

Com o início da República, os coronéis foram perdendo seu espaço, entretanto, suas influências ainda permaneciam. Essa relação entre os coronéis e os eleitores sustentava não só o poder local, mas também a relação política, que ainda consistia na troca de favores, mas nesse caso indo do nível municipal, até o federal, conhecida como a “Política dos Governadores”.

A compreensão do fenômeno político do coronelismo nos remete à análise social, econômica e política do Brasil durante esse período da República Velha. A ideia do coronelismo nos leva a uma análise econômica, política e social do Brasil, compreendendo então que a ascendência das oligarquias estaduais vinham de um controle empreendido sobre os grandes coronéis municipais e dirigentes da massa eleitoral, impossibilitadas de participar do processo político que foi imposto pela Constituição de 1891, relacionada a representatividade através do voto.

A essência, portanto, do compromisso 'coronelista' – salvo situações especiais que não constituem a regra – consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar. (LEAL, 2012, p. 68)

Leal (2012, p. 70-71) faz contundente ataque à “autêntica mistificação do regime representativo”, que segundo ele não representa a verdade social e política da Nação. Para ele, a “vista grossa” que os governos estaduais sempre fizeram sobre a administração municipal, especialmente em relação à corrupção, deixando de empregar sua influência política para moralizá-la, fazia parte do sistema de compromisso do “coronelismo”.

Portanto, o coronelismo tornou-se um sistema político praticado no país, durante muito tempo, e sempre baseado em barganhas entre o poder executivo e os coronéis. Tanto era assim, que os governos estaduais do coronelismo asseguravam, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, cedendo-lhes boa parte do controle dos cargos públicos, como delegado de polícia, secretários e até professoras primárias. É que o coronel sempre presta seu apoio ao governo federal, sobretudo no que concerne a questão do voto nas eleições, além de receber o seu apoio para a continuidade do sistema. O coronelismo é, também, reconhecido por seu relacionamento envolvendo os fazendeiros já que é uma forma de obter maior apoio nas eleições (CARVALHO, 1997).

Com efeito, de acordo com Leal (2012) se observa a realidade brasileira atual, mesmo com a diminuição da população rural e aumento dos centros urbanos, perceberemos que dois aspectos são relevantes para uma manutenção dessa dependência municipal em face dos governos federal e estadual: a quantidade absurda de municípios e o sistema eleitoral proporcional.

Leal (2012) há quase 70 anos, o município é a peça básica das campanhas eleitorais no Brasil, pois uma vez convocado o povo para as urnas, em uma estrutura agrária como a brasileira, o “coronelismo” ressurgirá das próprias cinzas.

Leal (2012, p. 204) denuncia o papel da Polícia, do Ministério Público e do Judiciário na consolidação e fortalecimento do “coronelismo”, especialmente com as nomeações discricionárias e com as promoções por merecimento que empolgam os carreiristas dessas instituições, “pois as garantias legais nem sempre podem suplantar as fraquezas humanas”.

Nas suas considerações finais, Leal (2012, p. 230) assenta que o “coronelismo” é um sistema que se alimenta na miséria social e econômica do eleitor, na necessidade de poder político do chefe local, também ele fraco economicamente, e no acordo entre os chefes políticos estaduais e federais com os “coronéis” na garantia dos votos de cabresto.

A solução apontada por Leal (2012) consiste na independência econômica, social, cultural e moral do eleitor. Para isso, seria necessária a mudança da estrutura social e econômica do Brasil, especialmente com a urbanização e industrialização.

Com absoluta razão Leal (2012), os indivíduos independentes e autônomos, com uma sociedade maior e mais forte que o Estado, inibiriam os políticos “coronelistas”. Logo, a melhor maneira de acabar com a pobreza dos eleitores consiste no aumento e na produção de riquezas para que todos possam se beneficiar. A pobreza econômica e a miséria moral são as principais causas dos problemas sociais e políticos brasileiros.

Atualmente, nota-se que algumas práticas relacionadas ao coronelismo não foram totalmente extintas, o que pode caracterizar um “coronelismo moderno”, como por exemplo, a corrupção eleitoral, em que ocorre a troca do voto por dinheiro, produtos ou favores.

O coronelismo permanece também quando ocorre, por exemplo, a manipulação das mídias, em que donos de redes de televisão ou rádio são políticos e usam esses canais a seu favor, seja divulgando fakenews, ou mesmo utilizando-se de artifícios para atrair o público e assim serem beneficiados.

As oligarquias ainda se fazem presentes em alguns municípios cearenses, na forma de grupos políticos relativamente pequenos, organizados em torno dos seus interesses locais. Isso não impede – na verdade, concorre para – que haja um nível

relativamente alto de segregação dentro da administração, fato que por si só também gera dificuldades para a implementação de políticas públicas coesas.

A máquina pública também passa a ser usada para atacar eventuais opositores políticos. Quando da alternância de poder, são desencadeadas ações administrativas e auditorias com fins de buscar falhas da administração anterior que possam ser exploradas politicamente.

Nas ações de implementação de programa de integridade acompanhadas pelo autor nos municípios do Ceará, uma das primeiras preocupações manifestadas pela alta administração foi a de que, em momento posterior, em caso de derrota eleitoral, esse programa pudesse ser utilizado pelo grupo político ora opositor.

Uma questão difícil encontrada na implementação dos programas foi a da designação de agentes públicos responsáveis pela instância executora do programa. Deve-se voltar a mencionar que os grupos políticos possuem interesses que os colocam na condição de se opor à implantação dos sistemas de integridade, temendo a produção de provas contra seus próprios membros (conforme já mencionado anteriormente).

A existência, portanto, de oligarquias nitidamente dificulta a implementação do Programa de Integridade. O ponto favorável encontrado nesta situação é o pouco caso que os líderes destes grupos fazem acerca dos trâmites administrativos processuais de qualquer espécie, deixando uma porta aberta para o trabalho de integridade.

3.10 A fragilidade de estruturação na grande maioria dos órgãos públicos do Ceará

A grande maioria dos órgãos públicos do estado do Ceará não possui estrutura adequada para desempenhar suas respectivas funções com excelência. Os municípios aqui avaliados não fogem de tal vislumbre, apresentando deficiência na formação estrutural de seus órgãos públicos.

Fala-se muito em Brasil contemporâneo, governança, nova gestão pública, governança nas políticas públicas, gestão e governança pública para resultados, entretanto, a realidade da maioria dos municípios cearenses está longe de alcançar a condição de governança pelos vários motivos aqui tratados. Buscou-se encontrar, neste ambiente de estudo, as mínimas condições para criar uma metodologia de

trabalho que possa representar alguma inovação e avanço nestes ambientes, conseguindo ultrapassar as barreiras limitantes.

O Programa de Integridade, no entanto, requer que o órgão público no qual será implementado apresente estruturação mínima. Sem esta, atividades tais como o comprometimento a ser firmado, a gestão de riscos e o monitoramento contínuo ficam prejudicados, pois o mapeamento de atividades e, portanto, a identificação de potenciais fontes de riscos se tornam dificultosos ou até mesmo impossíveis (ALTOUNIAN; CAVALCANTE; COELHO, 2019).

A fragilidade de estrutura viável, portanto, é um fator limitante a ser observado.

De acordo com Castro e Gonçalves (2019), no ano de 2018, com a visão de que “apesar de não ser nova a discussão sobre a necessidade de gerenciar riscos no setor público, isso ainda é um paradigma a ser atingido” e de que “persiste a necessidade não apenas de estruturas e processos, mas também de uma cultura de gerenciamento de riscos, a fim de contribuir para que a organização obtenha resultados com desempenho otimizado”, o Tribunal de Contas da União lançou seu Referencial básico de gestão de riscos.

3.11 A ideia de que o combate à corrupção envolve procedimentos complexos compostos por excesso de etapas

Muitos integrantes da administração pública acreditam que a implementação de um programa de integridade é composta por procedimentos complexos e por um grande número de etapas. Tal noção contribui para a formação da ideia de que iniciativas neste sentido seriam por demais custosas e demoradas.

A falta de conhecimento acerca do tema integridade e gestão de riscos acaba contribuindo para uma dificuldade ainda maior de instaurar uma visão alternativa à já preconizada.

O fato de o tema ser relativamente novo e os atores municipais, como regra, pouco capacitados também colabora para a criação de um preconceito de hipotética dificuldade extrema.

Nas primeiras intervenções voltadas para implementação dos programas de integridade nos municípios, ambientes de estudo, a simples apresentação das normas e instituições que vinculariam nossas atividades causaram reações das mais

diversas possíveis. A disseminação da ideia de que os próprios agentes públicos seriam os protagonistas das ações, num primeiro momento, foi limitante fortíssimo. Os municípios do estado do Ceará contornam as dificuldades operacionais comprando receitas e soluções prontas e se submetendo à simples assinatura de eventuais agentes públicos.

Isso ocorre para diversos temas, tais como licitações, contratos, planejamento estratégico, planejamento financeiro, planejamento tributário, planejamento de engenharia, projetos, controles, fiscalizações, advogados, contabilidade, ouvidoria, sistema de informática, dentre outros, tudo chega “pronto”, para simples visto dos agentes públicos, com algumas poucas exceções, como o município de Sobral, que há muitos anos vem investindo em pessoal, equipamentos, ambientes e treinamentos dos servidores públicos municipais, onde pode-se verificar, nos portais de transparência, a ausência destes contratos (CEARÁ, 2019). Isso representa uma quase sublocação do mandato, ao nosso ver.

A ideia de que tudo é complexo nasce, principalmente, dessa cultura de dificuldade interposta por tantos terceirizados no comando direto dos rumos dos municípios. Faz nascer, também, uma letargia, nos agentes públicos que recebem tudo feito para simples vistagem. Disso decorre o completo desconhecimento do conteúdo a que estes foram submetidos, ficando absolutamente aberto o campo para qualquer tipo de ato lesivo.

3.12 Achados positivos na implementação de sistemas de integridade em municípios cearenses

O achado mais valioso, encontrado em todos os casos de implementação de modelagens de integridade no Ceará, foi a constatação de que inúmeros atores municipais não compactuam com prática de atos de corrupção seja de qual formato estes se apresentem.

A implementação dos sistemas nestes municípios se deu a partir da informação veiculada após a entrada em vigor da Lei n. 12.846/2013 e da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01/2016. Apesar de esta última tratar-se de ordem prioritariamente destinada a União, circulou a informação de que a mesma só contrataria e/ou conveniaria com organizações, empresas e entes públicos que demonstrassem ter inaugurado os tramites para desencadeamento de seus sistemas

de integridade, buscando assim relações que potencialmente, por conta dos programas, prezem pela probidade administrativa.

Iniciados os trabalhos, os servidores das controladorias e das comissões de licitações, os de fiscalização de contratos, os procuradores, os técnicos de controle de atos administrativos de licitações e os desenvolvedores de Termos de Referência se apresentaram como aqueles que não desejam compactuar com a prática de atos de corrupção de nenhuma espécie. A constatação se deu após capacitações sobre o tema integridade, momento que foram requeridas mudanças de planejamento para que estes atores chamassem a responsabilidade e pudessem indicar todos os riscos que potencialmente pudessem ocorrer.

O fator que ficou nítido é que estes agentes não toleram a possibilidade de serem envolvidos nestas imputações e, para se esquivarem desta possibilidade, assumiram o papel principal no desencadeamento e gestão dos programas, não ficando esse papel esvaziado pela ausência da alta administração nem tampouco pela ausência de recursos.

Como questão de sobrevivência, os atores indicados neste estudo tornaram-se protagonistas e condutores dos trabalhos dos pilares do programa de integridade que, porventura, pudessem ficar esvaziados ou prejudicados.

Na adaptação do programa de integridade aos contextos municipais, o foco foi direcionado para ações que tivessem potencial fortíssimo de limitar a corrupção. O caminho indicado pela própria execução dos trabalhos foi a priorização do pilar relativo à gestão de riscos, cujas ações estão, na sua quase totalidade, sob a gestão dos atores que não compactuam com atos de corrupção.

Diante deste bom achado, a ação necessária foi entregar força aos que pretendem conduzir dentro dos parâmetros corretos e exigido pelo contexto mundial.

Transformações sociais, econômicas e políticas no mundo contemporâneo, aliadas à recorrência de críticas contundentes e de ineficiência crônica na gestão pública, acentuaram as pressões para maior eficácia ou natureza diferente do setor público. Por vezes, os ataques constantes ao status quo administrativo colocam em causa a própria viabilidade da administração pública, ou seja, sua capacidade de promover o progresso e a ação redistributiva (MARTINS; PIERANTI, 2006).

A administração brasileira necessita experimentar o inusitado de maneira mais efetiva e vigorosa. As formas, os sistemas, as modas e os estilos devem ceder lugar a novos enfoques e pensamentos. Reconstruir ideais e rever propostas

revigora as expectativas para um novo desenvolvimento e dá, àqueles que têm o dever de ingerência e a paixão por realizar, alternativas para aprimorar suas ações (MARTINS; PIERANTI, 2006).

Estes atores iniciaram trabalhos de conscientização e divulgação acerca da importância do tema e, ainda, promoveram intercâmbio de setores da administração municipal para que conhecessem mutuamente os riscos que podem afetar a coisa pública e suas vidas pessoais e como essas máculas poderiam advir dos outros setores. Deram a esta ação o nome de “rodas de conversa”.

A maioria das atitudes, condutas e ações ilícitas é, em parte, estabelecida mediante uma herança cultural distorcida, resultados direto da falta de conhecimentos específicos ou da falta de desejo pela idoneidade por parte dos principais agentes que deveriam promovê-la.

Os aspectos trazidos à tona neste capítulo abrem margem para o próximo, que trata da adaptação do programa de integridade apresentado pela CGU a municípios cearenses de médio porte. Tais aspectos apontam para a ênfase em um pilar específico, o da gestão de riscos, dando origem à uma versão adaptada do Programa de Integridade. O objetivo é propor uma alternativa viável ao contexto municipal, em face das limitações até aqui apresentadas.

Decerto, a corrupção ainda possui bases fortes e ocultas. No contexto estudado, iniciativas de apoio vindas do alto escalão são pouco expressivas. Não apenas isso: os recursos são escassos (ou sua escassez é provocada), não havendo estrutura necessária.

Uma solução para tal problema deverá de ser a tentativa de operacionalizar um modelo de integridade fortemente baseada no trabalho dos servidores públicos municipais, como sugerem os resultados iniciais advindos da implementação de sistemas de integridades nos municípios cearenses aqui considerados. A experiência foi extremamente valiosa pelo fato de ter identificado a disposição dos atores municipais envolvidos com a implementação dos sistemas de integridade.

O processo inicial de implementação de um modelo de integridade revelou a insatisfação dos servidores de carreira e outros servidores de escalões técnico-burocráticos com eventuais condutas duvidosas da alta administração. Essa insatisfação foi canalizada para que se estruturasse o trabalho de implementação.

Os agentes administrativos mencionados repudiam a corrupção e não são parte na prática de atos a ela associados. Demonstram proteger a coisa pública e

evitar que seu órgão, seu setor ou seu próprio CPF sejam envolvidos ou responsabilizados pelo desvio de finalidade e a prática de atos ilícitos.

De fato, observa-se que, na realidade municipal considerada, o Programa de Integridade encontra dificuldades de aplicação por falta de vontade política do alto escalão; pela falta de conhecimento dos variados atores sobre o tema; pela falta de recursos financeiros. Entretanto, abre-se uma oportunidade quando os atores municipais de carreira ou técnicos conhecem a modelagem e apresentam sua vontade real de implementar e proteger sua carreira e seu órgão, contribuindo assim, para a implementação do sistema de integridade.

A ideia de adaptar o programa de integridade a um contexto específico (neste caso, ao dos municípios de médio porte do Estado do Ceará) não desvirtua o modelo: ela é sugerida pela própria CGU, que propõe que seja respeitado o contexto de cada órgão no qual o programa for implementado. Essa foi a sustentação técnica utilizada para propor alterações no modelo da CGU. Buscou-se, obviamente, manter todos os valores estabelecidos pelo modelo da CGU, inclusive os previstos na legislação, e, assim, não propor nenhuma alteração no modelo que o prejudicasse.

A proposta de adaptação do modelo da CGU aos municípios do Estado do Ceará aqui avaliados será apresentada no próximo capítulo.

4 ALTERNATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Entre os obstáculos citados para a implementação do sistema de integridade encontram-se, principalmente, a falta de interesse da Alta Administração nos municípios analisados, a carência de pessoal qualificado disponível e as restrições financeiras.

Mesmo diante das dificuldades o autor percebeu que o olhar correto para a metade do copo como racionaliza Ferrer e Costa (2007, p.3-4):

Tomamos como exemplo para a gestão pública a parábola da metade de um copo. Quando você olha para um copo metade cheio e metade vazio, há duas formas de vê-lo: pode achar que ele está metade vazio ou pode apreciar a metade cheia. Se apenas pensarmos em tudo que ocorreu de ruim nos últimos tempos, invariavelmente estaremos enxergando o lado vazio do copo, ou seja, toda a deficiência que ainda existe nesse âmbito.

Há uma outra realidade que testemunhamos e vivemos todos os dias. Viajamos por todo o Brasil, trabalhando ao lado de gestores da área de Tecnologia da Informação em governo. Viemos conduzindo projetos de elaboração de estratégias que melhorem processos e reduzam custos para o estado, para os cidadãos e para as empresas, além de medirmos resultados e mostrarmos em números o quanto todos estamos ganhando pela ação de um governo que governa bem.

Dessa forma, não há dúvidas de que trabalhamos apenas com quem tem “boas intenções”, e é por isso que afirmamos que há um olhar para o lado cheio do copo, e nos atrevemos a dizer que ele é notavelmente maior do que o lado vazio.

Acreditamos que dois processos principais nos ajudam a explicar o que acontece: inércia e resistência à mudança, e a arma para combatê-las é a mesma: vontade política.

Todos nós somos resultantes de um determinado conjunto de relações sociais interconectadas, e a reestruturação delas gera medos. A “dor de passagem” do conhecido ao desconhecido está mais relacionada ao fato de termos de refazer rotinas e relações existentes do que o receio do novo ser ruim. Se isso acontece em todos os âmbitos da vida, não seria diferente no âmbito profissional.

O autor buscou na CGU, doutrina especializada, jurisprudência e todos os meios legítimos, fundamentação para relativizar o modelo preconizado pela CGU, nesta busca encontrou fortes e firmes fundamentos que autorizam a particularização de programas de integridades no ambiente estudado e testado. Neste contexto posiciona-se Castro e Ziliotto (2019, p. 144):

Os programas de integridade não possuem um formato específico ou geral para a gestão de riscos, é dizer, não há um modelo padrão e genérico de gestão de riscos, pois esta fase do programa de integridade não decorre de análise ontológica, mas, sim, epistêmica, uma vez que depende da experiência, circunstância e análise subjetiva dos indivíduos que participam deste processo e suas percepções pessoais e circunstanciais.

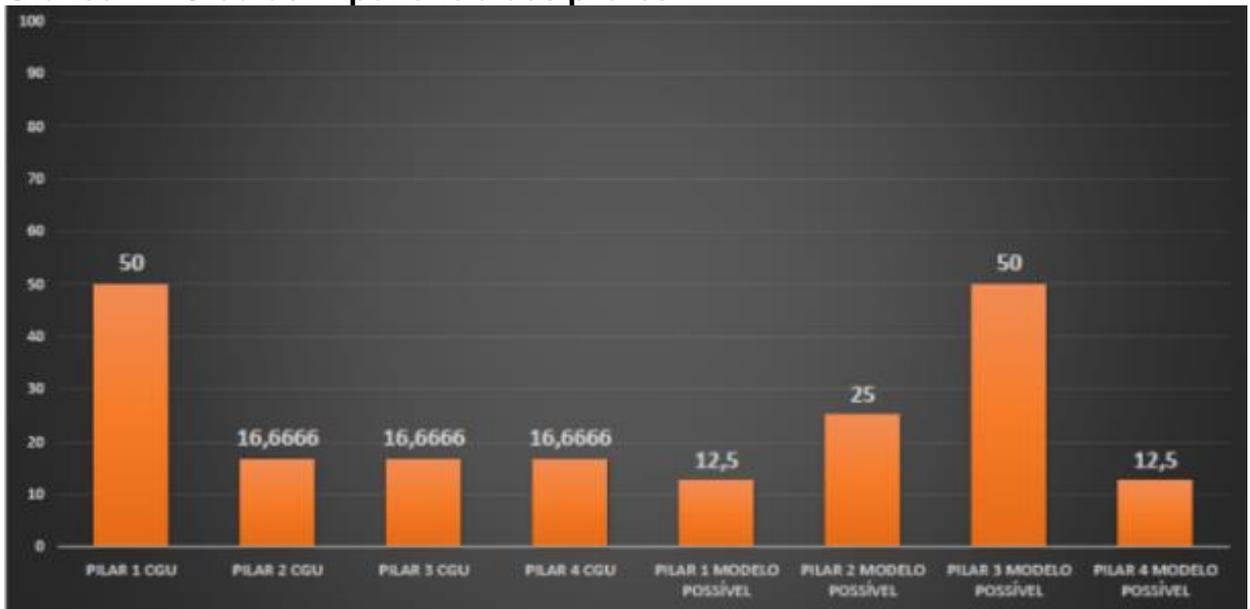
Vejam a abordagem da Controladoria-Geral da União sobre o assunto:

Os riscos de ocorrência de fraude e corrupção são diferentes para cada entidade, pois são peculiares a seu modelo de negócio, setor de atividade explorada, práticas internas, localização geográfica, quantidade de empregados, dentre outras características específicas da empresa.

Essa possibilidade de relativização foi posto basilar para o sucesso da possibilidade de implementação dos programas. Jamais seria possível sem a relativização, nem tampouco sem dar a importância a esse pilar que já possui naturalmente, como vemos:

Veja, portanto, que a análise de riscos é etapa essencial à implementação do programa de integridade, uma vez que nesta fase players e colaboradores da empresa, de áreas diversas, com conhecimentos, percepções e opiniões diferentes, serão ouvidos e irão colaborar com informações que servirão de base para identificação das necessidades de *compliance* da empresa. (CASTRO; ZILIOTTO, 2019, p. 145)

No contexto do trabalho do autor a relativização pode ser demonstrada pelo seguinte gráfico:

Gráfico 4 – Grau de importância dos pilares

Fonte: Do autor.

Diante do gráfico 4, o modelo da CGU identifica que o primeiro pilar (50%) não funciona na alta administração, e nos demais pilares com 16,66%. O terceiro pilar (gestão de riscos) no modelo possível foi o melhor apresentado (50%), seguido pelo segundo pilar (25%), primeiro pilar (12,5%) e o quarto pilar (12,5%) e analisado no decorrer deste dos subitens deste capítulo.

O Programa de Integridade elenca competências e contingências necessárias para sua aplicação formal e material. Em dados municípios, por exemplo, os altos administradores da máquina pública evitam demonstrar comprometimento com a pauta. Em outros, o comprometimento é limitado: por intermédio de cartas e breves comunicados.

Pode-se levantar hipóteses para esse comprometimento limitado. Não é impossível, por exemplo, que desvios de conduta tenham como origem o comportamento de altos executivos da máquina pública. Apesar de a grande parte dos escândalos cearenses propagados pela mídia guardar relação com os representantes legislativos federais do Estado, as quebras de integridade também ocorrem nas gestões municipais.

A partir do exposto, constatou-se que, temendo danos às suas imagens, membros da alta administração pudessem tentar barrar a fluidez do Programa. Tais

danos seriam decorrentes do eventual surgimento de indícios que os associassem aos atos lesivos.

Adicionalmente, limitações de recursos orçamentários e materiais tornam morosas a gestão de riscos e quase inaplicáveis programas de monitoramento contínuo.

O contexto político, entretanto, foi (parece continuar sendo) favorável à implementação de programas de integridade no contexto municipal aqui considerado. Percebeu-se a necessidade de que os administradores municipais passassem aos eleitores uma imagem de comprometimento com o combate à corrupção e com a regularidade dos processos licitatórios. Percebeu-se também a preocupação com a possibilidade de o município vir a deixar de receber recursos federais por não possuir um compromisso de combater a corrupção e bem utilizar os recursos conveniados.

Assim, pareceu que os agentes políticos da alta administração estão em frente a um dilema: têm certa resistência à implementação de um sistema de integridade em seus municípios, mas são politicamente obrigados a aceitar e a declarar seu apoio.

Cenário parecido, aliás, foi observado pelo autor nos anos iniciais da vigência da Lei de Licitações. Pode-se sugerir que a alta administração, por vezes, resiste às leis que regem as licitações da mesma forma como às normas que orientam o combate à corrupção.

A avaliação, em campo, foi a de aproveitar que a pressão política levou a alta administração a aceitar a implementação do programa de integridade e deixar essa implementação a cargos de servidores públicos de perfil técnico, especialmente aqueles envolvidos com a realização de licitações, contratos e fiscalização de contratos. Esses, como anteriormente mencionado, manifestaram grande preocupação com seu órgão, mas também com as consequências pessoais de uma eventual responsabilização por problemas administrativos. Demonstraram capacidade de proteger coisa pública e se engajar, dessa maneira, no combate à corrupção.

No contexto de encontrar “oportunidades” de entrada e desencadeamento do programa, o autor utilizou o argumento “valorização da imagem” para viabilizar execução. Neste contexto de encontrar argumentos, não se trata de inovação,

vejamos: “é construir argumentos que ajudem essa vontade de avançar mais rápido. Esta é a grande meta a que estamos dedicados”. (FERRER; COSTA, 2007, p. 5)

Levando em consideração as limitações para a implementação equilibrada dos quatro pilares do Programa de Integridade da CGU, buscou-se adaptar esse modelo, ancorando-o no trabalho dos servidores públicos. A seguir, apresentam-se as mudanças realizadas.

4.1 Comprometimento da alta gestão

De acordo com o plano de integridade da CGU, o comprometimento da alta administração é primordial para manter o funcionamento do programa. A CGU trabalha com a premissa, correta, de que todos os agentes públicos devem buscar efetivar a norma e acolher seu espírito com fundamento maior de sua atuação.

Por isso, a ideia de que a instituição será o reflexo do líder, que seus exemplos contagiaram os demais agentes em todas as esferas da instituição. Porém, no contexto municipal do Estado do Ceará, aqui avaliado, verificou-se pouco engajamento político da alta administração na implementação de programas de integridade. A rigor, esta constatação seria um grande obstáculo para a implementação do programa. A ausência do líder prejudica a institucionalização da política de integridade e a disseminação da cultura de integridade. Para a CGU, não existe programa sem esse pilar.

A ausência completa da alta administração impossibilitaria, de fato, a implantação de um programa de integridade. No caso dos municípios cearenses aqui estudados, a alternativa foi conscientizar a alta gestão de que a implantação do sistema resguardaria sua vida política e pessoal, o que sensibilizou esses agentes. Constatou-se que, diante de certo conflito entre o conteúdo do programa de integridade e o interesse da alta administração, uma estratégia de convencimento potencialmente efetiva é mencionar os eventuais prejuízos pessoais e políticos que poderiam advir de casos de corrupção (especialmente os vinculados aos processos licitatórios e contratos).

Foi aproveitado do contexto genérico do termo apoio para encontrar a saída para a fragilidade do apoio das altas administrações municipais, passando o modelo aplicado a considerar o apoio vindo da determinação por cartas, documentos e

demais indicações de equipes e instâncias como compromisso válido, nestes termos:

Esse apoio, contudo, conforme destacado em outras oportunidades, pode parecer difícil de ser mensurado na prática. Em razão disso, cabe destacar que, justamente considerando o fator genérico e abstrato do conceito de apoio, esse parâmetro pode ser subdividido em dois critérios de aplicabilidade prática distintos: liderança e comprometimento; determinação de papéis, responsabilidades e autoridades organizacionais. (CASTRO; ZILLOTTO, 2019, p. 57)

Foi necessária a oferta de criação de novo modelo de líder nesses ambientes de forma que estes demonstrem fazer parte da mudança.

A necessidade de reinvenção da liderança, que passa a ser essencialmente relacional, na medida em que o alcance dos resultados expressos na agenda estratégica extrapola os limites das unidades governamentais e, até mesmo o limite dos governos, exigindo esforços de articulação com outros governos, com o setor privado, o terceiro setor e com outros atores. A velha liderança baseada no comando e controle não é mais suficiente. O desafio a ser enfrentado pelo líder contemporâneo passa a ser de duas naturezas: mobilizar suas equipes e articular com outras equipes (e lideranças) para o alcance de objetivos (MARTINS; MARINI, 2010, p. 202).

A exigência que não pode ser relativizada foi a força do discurso e demais documentos emitidos.

Como asseveram Castro e Gonçalves (2019), pronunciamentos da alta administração e os comunicados institucionais devem demonstrar a relevância do programa de integridade e a importância que a estatal confere ao comportamento íntegro e ético em suas relações.

A importância relacionada ao registro dos atos, ações e compromissos assumidos no tramite da evolução do programa se dar pelo fato da alta gestão ser temporânea, podendo ser substituída a cada eleição. Importante destacar que o programa pertence à instituição, e não, jamais ao político, comunga casos esse raciocínio.

De acordo com Castro e Gonçalves (2019), tendo em vista a previsibilidade de alteração do corpo diretivo das estatais, principalmente, dos cargos vinculados à nomeação “política”, salutar que o patrocínio da alta administração seja formalizado nos documentos institucionais da entidade, preferencialmente, naqueles que necessitem de quórum para aprovação de alterações.

Uma constatação é bem clara nos municípios acompanhados: a alta administração, no atual contexto político em que a população se mostra fortemente resistente à corrupção, e possuindo algum conhecimento da Lei n. 12.846/2013 e do sistema de integridade, claramente tem receio da associação dos seus nomes com problemas relacionados com a corrupção. Isso ocorre até mesmo a despeito dos eventuais apelos de seu grupo oligárquico.

Essa constatação viabilizou o apoio político minimamente necessário para o início dos trabalhos de implementação de um modelo de integridade em âmbito municipal e o espaço que os agentes públicos operacionais e técnicos acabaram tendo para poder atuar.

Diante do fato, a alternativa adotada na implementação dos programas de integridade nos municípios considerados nesta dissertação foi reduzir a relevância do primeiro pilar (comprometimento e apoio da alta direção). Houve, como afirmado, um apoio mínimo: uma manifestação favorável da liderança municipal à implementação do programa. Mas não houve engajamento. Em momento algum esperou-se que o programa fosse reflexo da liderança municipal, dada sua posição frequentemente ambígua.

Nos municípios aqui considerados, solicitou-se que a alta administração se manifestasse por meio de cartas abertas, participasse eventualmente de eventos e ratificasse os comunicados gerais favoráveis à implementação do programa, evitando, entretanto, sua interação sistemática com os membros da instância de implementação (servidores públicos municipais), para que seu posicionamento ambíguo em relação ao programa não os afetasse.

O que pareceu importante é que não houvesse, por parte da alta direção municipal, bloqueio à implementação do programa, que poderia ocorrer caso esse pilar não tivesse sua importância relativizada.

A relativização do primeiro pilar teve óbvias implicações. Uma delas é o fato de que o aporte de recursos à implementação do programa de integridade, por parte da alta administração municipal, tendeu a ser pouco significativo. O suporte às ações da instância executora passa a depender, assim, do estímulo às motivações intrínsecas dos servidores envolvidos, bem como da relação entre a instância executora, no nível municipal, e instituições que a ela podem dar apoio técnico, estruturadas em nível estadual e federal.

É preciso reconhecer que a redução da importância do primeiro pilar do programa de integridade pode vir a comprometer sua implementação. Mas condicionar essa implementação ao apoio irrestrito da alta direção municipal não parece ser uma expectativa razoável no contexto de municípios de médio porte do Estado do Ceará, pelas razões anteriormente mencionadas.

As probabilidades de implementação bem-sucedida certamente serão maiores quando a existência de um programa de integridade for requisito para o recebimento de recursos federais ou estaduais, tornando obrigatória a demonstração da existência mínima de garantia de que naquele município não haverá convivência com atos de corrupção e/ou danos à coisa pública.

4.2 Instância responsável e independente

Instâncias independentes, responsáveis pela implementação de programas de integridade, são quase inexistentes hodiernamente, no contexto municipal aqui considerado. As controladorias municipais poderiam exercer esse papel, mas sofrem com a falta de recursos humanos e financeiros. Para sanar este problema, convém propor a criação de instâncias com autonomia legal formalizada. Para garantir uma equipe qualificada, imparcial e autônoma, o ideal é que a instância seja composta por servidores concursados, com mandato na equipe de integridade de pelo menos 8 anos, evitando também a acumulação de tarefas. Também é importante buscar apoio especializado e parcerias com o Tribunal de Contas do Estado (TCE), TCU, Ministério Público Estadual (MPE), Ministério Público da União (MPU), CGU, Polícia Federal e organismos de transparência, para uma maior qualificação da equipe municipal.

Como mencionado anteriormente, esses servidores têm, em geral, conduta ética e comprometimento com as ações de implantação, monitoramento e correção de falhas, bem como com a supervisão do processo sancionador. A estabilidade no emprego e a existência de um nível mínimo de treinamento possibilitam um trabalho livre do medo de retaliações.

De acordo com Mendes (2016), sabe-se que a autonomia municipal, demanda, basicamente, a pluralidade de ordenamentos e a repartição de competências. A divisão de competências atende a um princípio corporativo territorial, de modo que determinadas matérias terão incidência em todo o território

federal, enquanto outras ficarão distribuídas aos ordenamentos parciais dos Estados-membros e municípios.

Sendo assim, os entes municipais podem receber ajuda na forma sugerida, entretanto a ajuda não gera obrigação de acatamento por obrigação legal. A criação da instância responsável, mesmo fragilizadas ocupa papel de destaque, principalmente na modelagem alternativa proposta pelo autor. No contexto do modelo CGU que contém às obrigações desta instância, que de acordo com Castro e Ziliotto (2019, p. 69-71), vejamos:

A área de compliance é setor de grande importância que deve ser instituído nas empresas privadas, sendo sua responsabilidade identificar, prevenir e mitigar a prática de eventos que possam causar danos à organização, elaborando-se códigos de conduta e regulamentos internos a adequar a atuação dos colaboradores aos padrões de integridade da empresa.

Entre suas diversas funções, as principais são: (i) a criação de códigos de conduta e integridade que abranjam princípios, valores e missões da organização pública; (ii) a instituição de canal de denúncias que permita o recebimento de denúncias internas e externas relativas aos descumprimentos dos regulamentos internos do Poder Público e demais legislações aplicáveis; (iii) a instituição de mecanismos de proteção, com a determinação de sanções em caso de descumprimento das regras criadas; e (iv) a realização de treinamentos periódicos, buscando-se a atualização contínua dos agentes públicos.

Desta feita, assim como é de suma importância o apoio da alta administração, é de extrema importância que uma área de *compliance* seja instituída, garantindo-se o devido suporte à implementação e à gestão dos programas de integridade. Essa área deve possuir autonomia e independência, tanto operacional quanto financeira, e deve reportar-se diretamente à alta administração, para que eventuais condutas em desacordo aos programas implementados tenham imediata repressão de linha de defesa hierarquicamente superior. Nesse sentido, a área de *compliance* deve se relacionar diretamente com os controles internos da empresa, eis que ambos se encontram na mesma linha de defesa da organização, atuando em conjunto, coordenando esforços, a fim de garantir a efetiva aplicação e fiscalização do programa de integridade.

No contexto dos municípios do estado do Ceará, o pilar da instância responsável pela implementação do programa de integridade é importantíssimo.

Seus membros podem, inclusive, servir como exemplo para os demais servidores públicos – algo que não se poderá esperar, necessariamente, da alta administração.

Embora as controladorias dos municípios sofram com falta de recursos, elas frequentemente já representam setor da administração municipal onde há compromisso com os valores do sistema de integridade. A experiência nos municípios do estado do Ceará, por parte do autor do presente estudo, sugere que as controladorias, apesar da resistência que encontram ao seu trabalho, nada mais fazem do que conduzir suas tarefas com zelo, tendo em vista suas atribuições legais. É uma área que, apesar de algumas vezes antipatizada, tornou-se respeitada na administração pública municipal, o que não impede (e talvez, em alguma medida, explique) que enfrente falta de recursos humanos e financeiros.

É importante que a instância responsável pela implementação do programa de integridade seja composto por pessoal em número suficiente pra conduzir a política.

A equipe deverá ser qualificada continuamente acerca do tema, tornando-a capaz de corrigir o curso do programa quando identificar eventuais inconsistências e fragilidades. Um profissional importante para realização do programa é o *compliance officer* que deve ser integrante concursado ou transferido, com mandato de, no mínimo, oito anos, com comprovada competência profissional, aptidão e experiência técnica.

Os profissionais “*Compliance Officer*” são os principais responsáveis pela harmonia dos procedimentos necessários, bem como é o profissional encarregado de interagir com atores e problemas.

Uma das áreas de controle responsáveis pela identificação e avaliação de riscos é o *compliance*, cuja principal função é a de, mediante o levantamento de informações para posterior criação de regulamentos internos adequados, garantir que a organização atinja suas metas. Registre-se, o levantamento de informações citado é importante instrumento para prevenção de riscos, pois é a partir da tomada de conhecimento da situação interna que o fator risco é identificado. As informações levantadas, assim, são responsáveis por determinar os parâmetros básicos de planejamento de atividades voltadas à mitigação e à liquidação de riscos. (CASTRO; ZILLOTTO, 2019, p. 62)

Dessa forma, de acordo com Altounian, Cavalcante e Coelho (2019, p. 44), *compliance* diz respeito a “[...] regras e mecanismos organizacionais, objetivamente

definidos, tendentes a evitar desvios de conduta, erros, e a fomentar boas práticas, maximizando a eficiência finalística organizacional”.

Em paralelo com o axioma da governança, que são as estruturas, os mecanismos e as práticas organizacionais que visam à garantia do alinhamento dos agentes aos interesses dos principais, o *compliance* seria a atividade pela qual os mecanismos de governança para a finalidade do negócio são colocados em prática. São os instrumentos formalmente instituídos para o alinhamento dos processos institucionais aos melhores padrões, de forma a garantir o atendimento eficiente e efetivo dos seus objetivos (ALTOUNIAN; CAVALCANTE; COELHO, 2019).

A sugestão técnica mais adequada é que esta instância seja envolvida diretamente com a controladoria e assuma parte dos papéis da alta administração por tudo apresentado até aqui acerca da analogia de interesses entre valores da controladoria e valores do sistema de integridade.

4.3 Gestão de riscos

De acordo com Castro e Gonçalves (2019), o Tribunal de Contas da União conceitua gestão de riscos como o meio “para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor”.

A referida Corte de Contas vem exarando em acórdãos recentes a necessidade de se executar a gestão de riscos como boa prática a ser seguida na Administração Pública. Um exemplo atual é o Acórdão nº 1.414/2016 – Plenário, que aduz:

Quanto aos controles de governança das aquisições, foram evidenciadas deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições, na avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, na implantação de código de ética, na liderança organizacional, no estabelecimento de diretrizes para as aquisições, no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, na função de auditoria interna, em accountability, no processo de planejamento das aquisições, no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, na capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições e no estabelecimento e adesão a padrões nas aquisições.

Tendo conhecimento do contexto nos municípios do estado do Ceará acerca das potenciais fontes da corrupção, entende-se que três são os procedimentos

administrativos que embutem maior risco: licitações, contratos e fiscalização de contratos.

No mesmo rumo existente do TCU, que através de seus Riscos e Controles nas Aquisições indicou as maiores fragilidades a serem cuidadosamente observada, conforme Castro e Gonçalves (2019, p. 55):

De forma pragmática, o Tribunal de Contas da União produziu documento em 2014, denominado RCA – Riscos e controles nas aquisições, elencando riscos relacionados à aquisição pública e seus possíveis controles internos. São riscos identificados, normalmente, na fase de planejamento das contratações e na fiscalização e gestão dos contratos.

Os demais setores não apresentaram riscos graves, tendo em vista que as administrações municipais possuem porte, capacidade financeira, capacidade de fiscalização e intervenção nos setores econômicos relativamente limitados.

A realidade dos municípios cearenses, na sua maioria, é de dependência de empregos originários dos entes públicos, na sua grande maioria. As cidades possuem comércio informal e de cunho meramente familiar. Portanto, são limitadas as atividades potencialmente sujeitas à corrupção e que imprimam necessidade de combate estruturado.

A exceção são as licitações, os contratos e a fiscalização dos contratos, atividades nas quais serão tratadas mais adiante. Nas questões de menor complexidade técnica para identificação de atos lesivos, a controladoria poderá ser forte cooperadora, cuidando dos fatores de menor potencial danoso.

Há de se lembrar a empregança promovida pelas administrações municipais, muitas vezes em violação às regras que impedem o nepotismo, já está sendo duramente combatida pelo TCE, TCU, CGU, MPF, MPE e Poder Legislativo. Esses órgãos dispõem de informações eletrônicas que viabilizam a identificação e a repressão destas mazelas que também envolvem corrupção, na acepção ampla da palavra, motivo pelo qual se considera desnecessário que o programa de integridade volte sua gestão de riscos para esta seara.

Como dito acima, até mesmo pelo nível de desenvolvimento dos municípios, não há indústrias e comércios que demandem licenças, alvarás, impostos, fiscalizações e outras interações com a administração pública que abram possibilidade de corrupção, razão pela qual a instância responsável pela

implementação do programa de integridade pode se concentrar em licitações, contratos e fiscalização de contratos.

Nos municípios do interior do estado do Ceará, por todas as observações realizadas em campo, sugere-se que a análise de riscos, no contexto de programas de integridade, seja direcionada fortemente para os processos de compras públicas. Segundo Castro e Ziolotto (2019), a análise de riscos para implantação do programa de integridade consiste na identificação de quais relações e processos internos são mais suscetíveis a eventos de riscos que, caso se concretizem, podem impactar significativamente no cumprimento das metas da organização. A limitada capacidade burocrática e o desleixo por vezes proposital nesses processos abrem espaço para a corrupção nas administrações municipais. É preciso, então, minimizar os impactos da corrupção em contratos públicos e iniciar a mudança de postura e conduta dos servidores públicos, sendo-lhes outorgadas capacidades para identificar, mapear e se posicionar em relação a riscos, de modo a se proteger e proteger seu órgão.

É possível observar que o controle eminentemente formal dos processos não contempla a análise dos riscos, nem tampouco o planejamento estratégico para mitigar riscos e combater desvios de conduta. É necessário que seja feita a averiguação em todos os processos desencadeados para compras públicas com a devida aplicação da matriz de busca que conste a hipótese de prática de atos ilícitos, conhecida tecnicamente na seara da estatística como “análise de população” processual. A análise populacional de processos foi necessário tendo em vista a potencialidade danosa existente nos trâmites dos processos de compras e pelo fato desse procedimento atuar a maior parte da incidência de risco, política adotada respeitando-se a ideia que não há modelo padrão que sirva a todos os casos, envolvendo a identificação dos riscos genéricos, por espécie³, dentro do ambiente das compras públicas, bem como a identificação de falhas voluntárias e involuntárias nos processos de compras e na fiscalização de contratos, com a finalidade de identificar distorções e permitir a reavaliação e o redirecionamento da tomada de decisões.

A gestão de riscos nos moldes acima indicado, em população e buscando detalhes imediatos de riscos, tem em geral o total apoio da alta administração,

³ Nepotismo, conflito de interesses, pressão interna ou externa, coerção irresistível, falsidades documentais, exageros documentais, minimização de documentos, retardamento de atos, violação de prazos, presença de desleixo proposital, julgamentos equivocados, publicidade insuficiente, de solicitação ou recebimento de vantagens ilícitas etc.

situação que contorna toda a resistência ao trabalho do sistema de integridade. A busca por erros que comprometam o processo de licitação costuma ser tão bem recepcionada que se bem aproveitada elimina grande parte dos potenciais atos de corrupção e afasta riscos graves à sanidade dos processos.

Para Castro e Gonçalves (2019), os programas de integridade não possuem um formato específico ou geral para a gestão de riscos, é dizer, não há um modelo padrão e genérico de gestão de riscos, pois esta fase do programa de integridade não decorre de análise ontológica, mas epistêmica, já que dependem da experiência, circunstância e análise subjetiva dos indivíduos que participam deste processo e suas percepções pessoais e circunstanciais.

A perspectiva de análise de população processual é o ponto mais forte encontrado pelo autor, bem como de fato, de ação inédita em trabalhos de sistema de integridade, até onde foi apurado. Os principais autores que tratam do tema concordam que a gestão de riscos é um pilar mestre, vejamos alguns:

Um dos principais pilares de um programa de integridade, senão a base de avaliação e conhecimento para implementação de um efetivo sistema de *compliance* na organização, é a análise periódica de riscos (CASTRO; ZILLOTTO, 2019).

Convém deixar claro que, nessa gestão, não se fará análise apenas de riscos de integridade ou reputacional, mas de todo e qualquer risco que possa vir a impactar na consecução do negócio da organização. É extremamente importante que esse processo de análise de riscos seja periódico e contínuo, de modo a que eventuais novos riscos sejam sempre contemplados na matriz de riscos da empresa (CASTRO; ZILLOTTO, 2019).

Segundo Altounian, Cavalcante e Coelho (2019), a administração pública municipal, quando marcada pela falta de planejamento estratégico básico, dificilmente realiza uma análise de riscos apropriada, mesmo quando existem servidores públicos determinados a implementar o programa de integridade.

Assim um *compliance officer*, diligente e observador, deve conduzir a equipe de buscas a realizar avaliação de “população” de processos, por intermédio de matriz de busca personalizada para perseguição a riscos e condutas desviadas, respeitando os limitantes presentes e realizando as inovações necessárias.

Importante enfatizar que os relatórios de achados, uma das ferramentas do modelo, são um dos principais pilares de sustentação de uma modelagem alternativa ao sistema de integridade idealizado pela CGU. Portanto, o planejamento

estratégico e a gestão de riscos devem ser realizados respeitando as individualidades de cada município, afastando-se das receitas prontas ofertadas pelo mercado.

A experiência do autor sugere que trabalhar a apresentação do programa de integridade como modo de proteção da imagem da alta administração pode ser determinante para conseguir o mínimo de apoio para o programa. Segundo Castro e Ziliotto (2019), são base das ações de controle, por assim dizer, já que, quando identificados, possível afastá-los ou mitigá-los, aumentando-se a credibilidade e eficiência da organização. Neste contexto, os achados da gestão de riscos são apresentados, por obrigação, formalmente, à autoridade superior que, diante da formalização, em todos os casos vivenciados, determina a correção.

A ênfase no pilar da gestão de riscos e as ações necessárias para a mitigação desses riscos, nas experiências até aqui conduzidas, mostram que é possível implementar o sistema de integridade adaptando-o à realidade dos municípios cearenses, sem perder eficácia, tendo em vista que todos os achados serão catalogados e tratados.

Deve existir uma abordagem estratégica dos riscos e indícios de crimes, buscando mitigar novas ocorrências. A instância responsável deverá comunicar riscos e indícios de crimes à instância superior por documento formal. As falhas identificadas nos processos de licitação, contratos e fiscalização dos contratos também devem ser comunicadas para que sejam conduzidos treinamentos específicos aos servidores públicos. A triagem dos riscos orienta a modificação de estratégias mesmo no curto prazo.

A experiência do autor na implementação de programas de integridade no contexto de municípios do estado do Ceará indica que os servidores públicos demonstraram satisfação com a identificação e comunicação às instâncias superiores de riscos que pudessem afetar suas carreiras e funções. Em todos os casos, a identificação de riscos e sua comunicação formal trouxe confiança e segurança aos agentes públicos envolvidos, que demonstraram interesse em conduzir as atividades do programa de integridade e em fortalecer a gestão de riscos.

O ato de comunicação à autoridade superior representa estratégica importantíssima, não só para segurança dos servidores, mas para ter atendido

requisitos formais pertinentes a responsabilização e identificação final dos responsáveis por atos e ações dolosas prejudiciais ao programa e ao erário público.

Reitera-se a importância de que todos os riscos apresentados no mapa de riscos apresentem seu respectivo registro de riscos, em que constarão (i) responsáveis; (ii) autoridades/aprovadores; (iii) informados e (iv) consultados (já determinante de uma matriz Raci de responsabilidade) no processo em que o risco está inserido.

Essa análise de quem são os participantes do processo é de extrema relevância, já que as posteriores responsabilizações/penalidades por não cumprimento de medidas mitigatórias dos riscos e/ou descumprimento de políticas internas serão realizadas de maneira assertiva e não afetarão agentes não envolvidos no processo. (CASTRO; ZILLOTTO, 2019, p. 159)

Outro ponto de correção importantíssimo foi a introdução de matrizes de buscas devidamente planejadas e implementada dentro de um planejamento estratégico dos processos em geral e de compras. Portanto sugere-se uma Matriz adaptada aos municípios cearenses, respeitando limitantes e observando matrizes do TCU, CGU e Polícia Federal.

A capacitação dos integrantes das controladorias da equipe encarregada do programa de integridade, e do *compliance officer* possibilita que estes conheçam e insiram dados na rotina do planejamento estratégico e observem qual conduta é apropriada para tratamento dos achados.

A questão a ser superada é a falta de recursos para promover capacitações específicas, sendo a parceria com órgãos externos uma alternativa viável.

4.4 Monitoramento contínuo e estruturação

A abordagem aqui realizada priorizou o pilar da gestão de riscos nos programas de integridade a serem implementados no contexto de pequenos municípios do estado do Ceará. A importância atribuída à gestão de risco faz com que o pilar do monitoramento contínuo também seja de grande importância.

Na modelagem idealizada pela CGU, o monitoramento contínuo é de cunho geral, gerando dados sobre os variados aspectos de uma instituição. No modelo proposto para o contexto das administrações municipais, aqui idealizado, o monitoramento dará maior atenção aos processos de compras públicas, ao passo que realizará monitoramento detalhado de tarefas, como o acompanhamento da emissão de todos os relatórios de achados e acompanhamento detalhado do

mapeamento de atitudes e ações com potencialidade danosa, os chamados “mapas de calor”, expressão inerente à seara da estatística que analisa resultados de mapeamento, correspondente a todos agentes públicos da Instituição e das empresas que com ela se relaciona.

Na modelagem alternativa sugerida pelo autor o acompanhamento individual dos processos e a eventual descoberta, em tempo real, de atitudes com potencialidade danosa, proporciona aos agentes do *compliance* a possibilidade de agilidade para tomada de decisão e correção de riscos. O risco não entrará em estatística para ser trabalhado, podendo ser visto diariamente e em várias oportunidades em cada processo, possibilitando a correção ainda no trâmite processual, na fase exata em que ele está.

O propósito do autor se justifica também pelo fato dos treinamentos serem levados à efeito pelos próprios líderes de setores, ato que facilitou nas experiências estudadas pelo autor, criando ambiente extremamente favorável a real disseminação da cultura e, no caso concreto, trabalhando achados reais advindos das análises de população processual.

Esta fase é entendida como excepcional por todos os autores que tratam do tema, vejamos:

Os treinamentos relacionados ao sistema de integridade normalmente são a última etapa da implementada de cada fase de um programa de integridade, devendo, ainda, ser realizados ao final da implementação, e de modo periódico, a fim de que os valores da ética e integridade estejam presentes no cotidiano de todos os envolvidos.

[...] os responsáveis por fazerem respeitá-las e por serem aplicadas devem repassá-las aos demais que devem conhecê-las e compreendê-las. Por isso, é extremamente necessário que todos os integrantes da organização recebam treinamentos e orientações sobre valores e o *modus operandi* do programa de integridade. (CASTRO; ZILIOOTTO, 2019, p. 59-60)

A astúcia da modelagem alternativa está no fato dos treinamentos se darem pelos próprios atores municipais com fatos reais acontecidos nos ambientes do estudo.

Na modelagem da CGU, ele viraria estatística e a correção seria nos próximos eventos similares, ao passo que na modelagem alternativa a ação é cerceada ainda no processo e na fase exata que ele está, isso tudo provocado pela análise de população e pelo monitoramento individualizado.

Esta modelagem, claro, está sendo pensada para aplicação no contexto dos municípios que possuem características específicas, já trabalhadas ao longo desta dissertação.

Importante registrar que as atividades de monitoramento encontradas nas prefeituras dos municípios avaliados estavam voltadas apenas para crises que poderiam vir a afetar a imagem da alta administração. Os atos de corrupção, o desvio de conduta em licitações, as fraudes nos contratos e os defeitos de fiscalizações, entre outros, eram interpretados como risco à imagem pessoal dos membros da alta administração, e não como risco de integridade à prefeitura e à população municipal. A atuação diante de casos como esses, portanto, não se dava no sentido do seu saneamento, mas mitigação dos seus possíveis danos políticos, em um trabalho mais próximo do *marketing* e da publicidade institucional.

5 CONCLUSÃO

Chegou-se à conclusão de que, no contexto dos municípios do estado do Ceará – que é, em alguma medida, compartilhado por municípios de pequeno e médio porte de outros estados brasileiros –, o Programa de Integridade da CGU enfrentaria dificuldades para ser implementado.

Um programa de integridade deve ser guiado por uma contínua identificação, análise e avaliação dos riscos aos quais os órgãos e entidades públicas estejam vulneráveis. Tão somente conhecendo suas áreas e processos mais sensíveis, será possível criar controles ou adaptar os já existentes de forma efetiva. O levantamento e a análise de riscos realizados previamente à implementação do Programa de Integridade ajudarão a organização a identificar suas vulnerabilidades e as áreas mais suscetíveis à corrupção, o que lhe dará a oportunidade de atuar de maneira mais direcionada e especializada, para prevenir de forma mais eficiente e eficaz a possibilidade de ocorrência dos eventos apontados.

Buscou-se um modelo de integridade mais adaptado a esse contexto. A liderança, que deveria ser a base do primeiro pilar do modelo da CGU (comprometimento da alta administração), perdeu importância relativa. Parte de suas funções foi atribuída à instância responsável pela implementação do programa de integridade (que constitui o segundo pilar do modelo da CGU), já que há limitações que comprometem o engajamento da alta administração ao programa e muitas vezes potencializam as restrições de recursos humanos e financeiros nos pequenos municípios.

Grande ênfase passou a ser dada, então, ao terceiro pilar (gestão de riscos), que passaria a assumir importância central na adaptação do programa de integridade ao contexto municipal. Dadas as limitações impostas aos dois primeiros pilares, a instância responsável pelo programa deve estar focada fundamentalmente nos processos de compras (incluindo licitações e sua fiscalização), nos quais se concentram as possibilidades de existência de corrupção no contexto dos pequenos municípios do Ceará.

Buscou-se, assim, explorar o fato de que o programa de integridade da CGU parece sugerir alguma flexibilidade, para adequá-lo a um contexto para o qual não foi diretamente elaborado, que é o de municípios no Estado do Ceará.

Espera-se que o presente estudo venha aclarar melhor os conhecimentos acerca do tema em questão, como estabelecido em prática nos municípios do Estado e que sirva de base para que novas pesquisas sejam realizadas, tendo em vista se tratar de um tema ainda pouco desenvolvido em termos de pesquisas.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; CAVALCANTE, Rafael Jardim; COELHO, Sylvio Kelsen. **Empresas estatais: governança, compliance, integridade e contratações**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e planejamento. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (org.). **Gestão pública e direito municipal: tendências e desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 209-218.

ANDRADE, Jackeline Póvoas Santos de. O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência. **Revista digital de direito administrativo**, v.4, n.1, p.17-203, 2017.

BARROS FILHO, Clovis de; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas: Papirus, 2014.

BORGES, Alice Gonzalez. O controle jurisdicional da administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 192, p. 49-60, abr./jun. 1993. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v192.1993.45735>. Disponível em: <http://biblioteca.digita1.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45735>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 89, p. 14, 11 maio 2016. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em: 26 abr. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Profip. **Portal da CGU**, Brasília, 23 ago. 2017a. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/profip>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade**: diretrizes para empresas privadas. Brasília: CGU, set. 2015. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, p. 2391, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 26 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 116, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 94, p. 1, 17 maio 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em: 25 abr. 2019

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, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 148, p. 1, 2 ago. 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 86, p. 1, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.196, de 23 de maio de 2017. Regulamenta o uso do Sistema de Gestão de Procedimentos de Responsabilização de Entes Privados – CGU-PJ no âmbito do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 101, p. 74, 29 maio 2017b. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=74&data=29/05/2017>. Acesso em: 26 abr. 2019.

BREAUGH, Martin. Uma democracia da minoria? Pistas para uma enquete sobre a oligarquia hoje. Tradução de Maria Constança Peres Pissara. **Poliética**: Revista de Ética e Filosofia Política, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 215-240, 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/PoliEtica/article/view/20661>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 103-115, maio/jun. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8088>. Acesso em: 26 abr. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticagerencial.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=520>. Acesso em: 26 abr. 2019.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOOTTO, Mirela Miró. **Compliance nas contratações públicas: exigência e critérios normativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre. Núcleo de governo no Brasil: características e padrões de funcionamento do Poder Executivo Federal. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018. p. 11-24.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Sobral. **Portal da Transparência dos Municípios**, Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://transparenciamunicipios.tce.ce.gov.br/index.php/municipios/show?mun=162>. Acesso em: 26 abr. 2019.

COSTA, Reginaldo da. **Ética e filosofia do direito**. Fortaleza: ABC, 2006.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó. **Lei Anticorrupção Empresarial**. 2.ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

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

FERRER, Florencia; COSTA, Bete. Introdução. *In*: FERRER, Florencia; LIMA, Christian (org.). **Gestão pública eficiente: impactos econômicos de governos inovadores**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando; ARAÚJO, Mateus Moraes. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. *In*: CUNHA, Isabel Ferin; SERRANO, Estrela (coord.). **Cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos, sistemas midiáticos e enquadramentos legais**. Lisboa: Alêtheia, 2014. p. 36-71. Disponível em: <http://www.opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/Cobertura-jornalistica-da-corrupcao-politica-sistemas-politicos-sistemas-mediaticos-e-enquadramentos-legais.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2014.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XIV., 2005, Fortaleza. **Anais [...]**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, jan./jun. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>. Acesso em: 22 abr. 2019.

MACÊDO, Pedro L. Pesquisa aponta que 70% acredita ser possível governar sem corrupção. **DM**, Goiânia, 18 dez. 2017. Disponível em: <http://www.dm.com.br/cotidiano/2017/12/sob-o-olhar-do-brasileiro.html>. Acesso em: 26 abr. 2019.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix, 2010. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_governanca_resultados_administracao_publica.pdf. Acesso em: 26 abr. 2019.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (org.). **Estado e Gestão Pública**: visões do Brasil contemporâneo. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, MG, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.21>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 24 abr. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. O município na Constituição Federal brasileira. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (org.). **Gestão pública e direito municipal**: tendências e desafios. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 17-73.

MORAES, João Quartim de. Contra a canonização da democracia. **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 12, p. 9-40, 2001. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/critica-marxista/arquivos_biblioteca/artigo7101quarti.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

NASCIMENTO, André Jansen do. A licitação como instrumento de efetivação de políticas públicas. *In*: TORRES, Ronny Charles L. de. **Licitações públicas**. Curitiba: Negócios Públicos, 2016.

OLIVEIRA, Arnaldo Guilherme de. **A (des)coordenação entre os órgãos de controle da administração pública federal**: estudo de caso sobre a inter-relação entre as ações em prol da governança do TCU e o PROFIP da CGU. 135 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Recommendation on Public Integrity**. Paris: OECD, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>. Acesso em: 26 mar. 2019.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Entre a administração e a política**: os desafios da gestão pública democrática. Orientador: Reginaldo Carmelo Correa de Moraes. 2003. 224 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/279881>. Acesso em: 24 abr. 2019.

PAULA, Marco Aurélio Borges de. Efeitos da corrupção para o desenvolvimento. *In*: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 21-44.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VII., 2002, Lisboa. **Anales** [...]. Lisboa: CLAD, 2002, p. 1-22. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/940?locale=en>. Acesso em: 26 abr. 2019.

PESTANA, Marcio. **Lei anticorrupção** – exame sistematizado da lei 12.846/2013. São Paulo: Manole, 2016.

RAMOS, Luciana de Oliveira; CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SAMPAIO, Joelson de Oliveira; BUENO, Rodrigo de Losso Silveira; ÚBIDA, Giovanna. **Relatório ICJBrasil – 1º semestre/2017**. São Paulo: ICJBrasil, FGV DIREITO SP, 2017. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf. Acesso em: 25 abr. 2019.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2000.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: JH Mizuno, 2017.

TORMES, Diego. Você já ouviu falar em *accountability*? **Politize**, [s. l.], 16 maio 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/accountability-o-que-significa/>. Acesso em: 26 mar. 2019.

ZYMLER, Benjamin. Prefácio. *In*: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 17-20.

WORLD BANK. Combating corruption. **The World Bank**, Paris, 4 out. 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>. Acesso em: 26 mar. 2019.