

idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.08.2020

Nº 12

**SISTEMA DE INTEGRIDADE COMO MODO DE
COMBATE LICITAÇÕES E CONTRATOS NA ESFERA
MUNICIPAL**

Renato Monteiro Cardozo

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

**INTEGRITY SYSTEM AS A MODE TO FIGHT
CORRUPTION, WITH EMPHASIS ON THE
BIDDING AND CONTRACTS SECTOR IN
THE MUNICIPAL SPHERE**

Renato Monteiro Cardozo¹

¹ Mestre em Administração Pública pelo IDP (2019). Advogado. E-mail:
renatomonteiro@renatomonteiroadvocacia.com.br

IDP

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e
Anderson Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	8
2.1 A RELEVÂNCIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	9
2.2 A ESTRUTURA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL E A RELEVÂNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	13
2.3 SISTEMA DE INTEGRIDADE IDEALIZADO PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO.....	14
2.4 PROGRAMA DE FOMENTO À INTEGRIDADE PÚBLICA - PROFIP	15
2.4.1 COMPROMETIMENTO E APOIO DA ALTA DIREÇÃO.....	16
2.4.2 INSTÂNCIA RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA DE INTEGRIDADE.....	16
2.4.3 ANÁLISE DE PERFIL E RISCOS	17
2.4.4 ESTRATÉGIAS DE MONITORAMENTO CONTÍNUO	18
3. DIFICULDADES DA APLICAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE NOS MUNICÍPIOS AVALIADOS NO ESTADO DO CEARÁ	19
3.1 A IMPOSSIBILIDADE DE INVESTIMENTOS SUBSTANCIAIS	20
3.2 A FALTA DE COMPROMISSO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO	20
3.3 O MEDO POLÍTICO DE IDENTIFICAÇÃO DE CONDUTAS INIDÔNEAS E NÃO REPUBLICANAS PRATICADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	21
3.4 A PRESENÇA DE OLIGARQUIAS	22

3.5 A FRAGILIDADE DE ESTRUTURAÇÃO NA GRANDE MAIORIA DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS DO CEARÁ	23
3.6 ACHADOS POSITIVOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE EM MUNICÍPIOS CEARENSES	23
4. ALTERNATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE.....	24
4.1 COMPROMETIMENTO DA ALTA GESTÃO	26
4.2 INSTÂNCIA RESPONSÁVEL E INDEPENDENTE	27
4.3 GESTÃO DE RISCOS	28
4.4 MONITORAMENTO CONTÍNUO E ESTRUTURAÇÃO	29
5. CONCLUSÃO.....	31
REFERÊNCIAS	32

Resumo: 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: 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.

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.

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

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.

A pesquisa 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.

Com isso, busca-se 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?

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, 2018, p. 5). Desta maneira, com suas limitações, trata-se de uma amostra adequada à natureza exploratória da pesquisa.

Utilizou-se como recursos da pesquisa bibliográfica, e sua natureza empírica é descritiva e também 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.

2. O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

A corrupção e a improbidade são ilícitos que devem ser combatidos por que 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 da nação, 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 (Ki-Moon, 2009).

O tema “combate à corrupção” deve se fazer presente no cotidiano de todos, sejam eles agentes públicos ou não, em virtude da percepção geral dos danos que a corrupção gera. Torna-se necessário trazer à baila que o debate acerca do tema acontece dentro da certeza absoluta que o combate à corrupção, por intermédio dos programas de integridade, representa a mais nítida e expressa de política pública.

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.

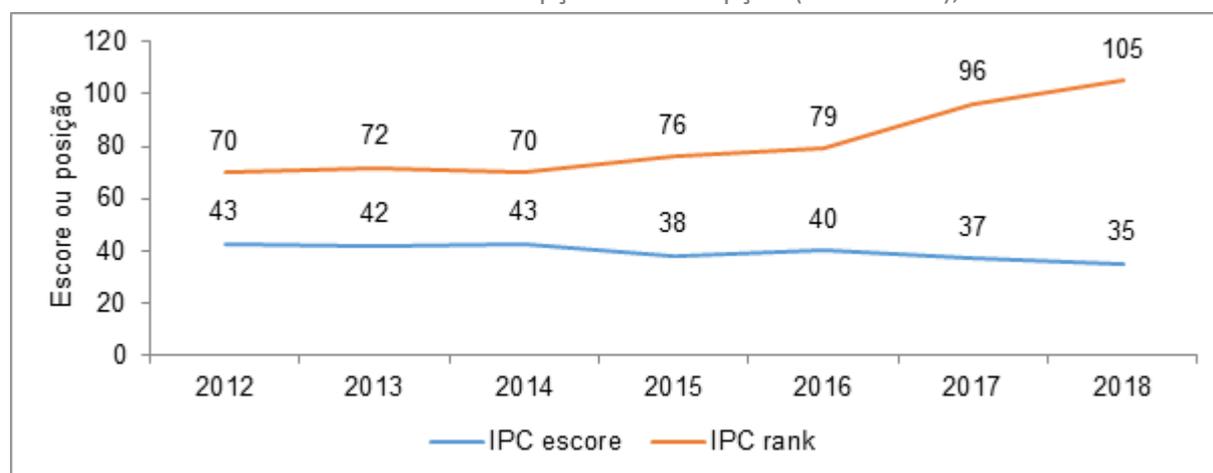
Nesse contexto, surgem pressões por um novo aparato estatal, que supere o Estado burocrático e demasiadamente formal de outrora e promova um forte estímulo à competitividade interna e externa, pautado por princípios da economicidade, da eficiência e, também, da transparência.

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).

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 estão expressos no Gráfico 1, a seguir.

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

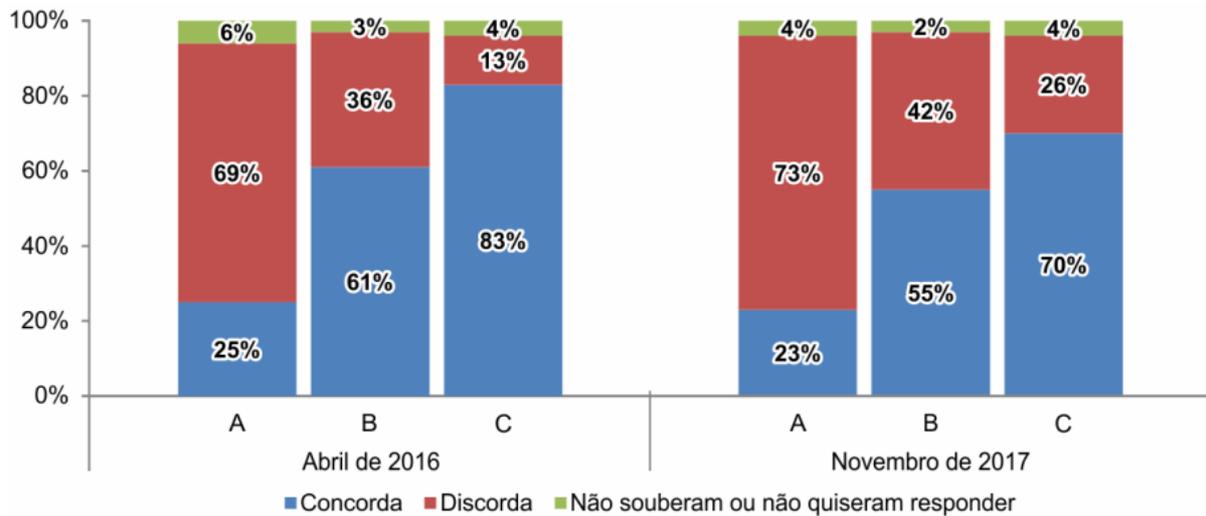


Fonte: Transparência Internacional – CPI Full Dataset.

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).

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)



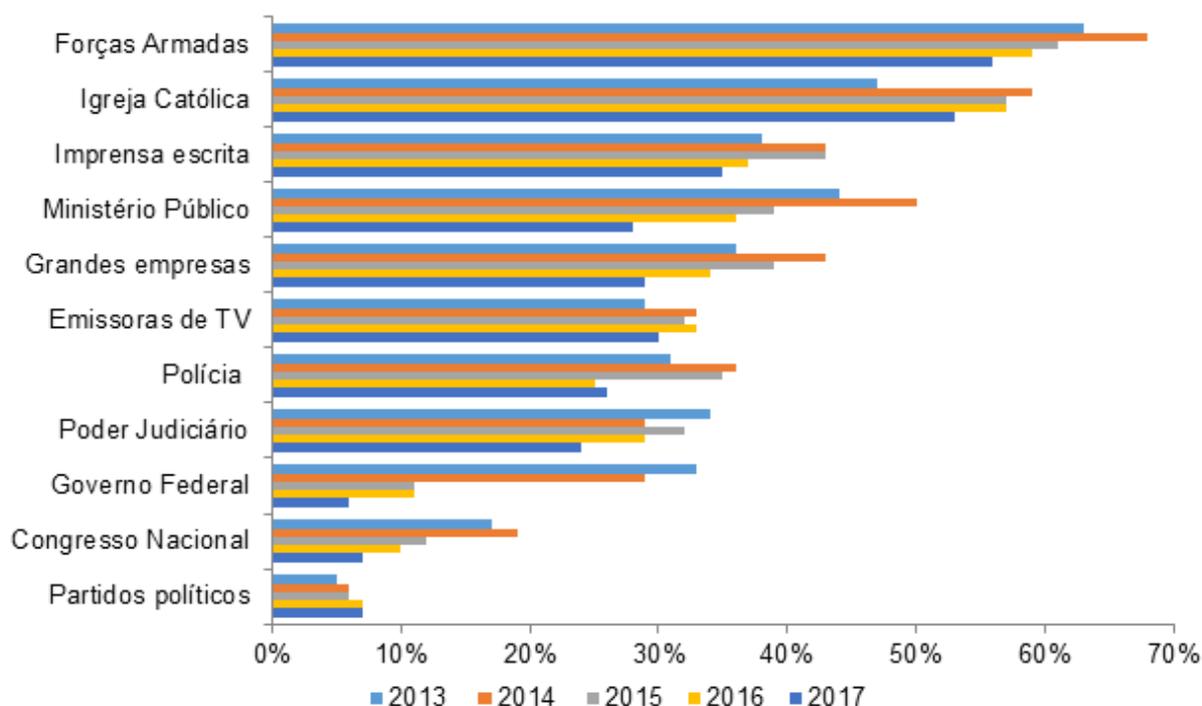
Fonte: Adaptado de Macêdo (2017).

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.

2.2 A ESTRUTURA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL E A RELEVÂNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

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.

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. 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 SISTEMA DE INTEGRIDADE IDEALIZADO PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

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 Programa 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.

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).

2.4 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 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.

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.

2.4.1 COMPROMETIMENTO E APOIO DA ALTA DIREÇÃO

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

2.4.2 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.

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.

2.4.3 ANÁLISE DE PERFIL E RISCOS

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.

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;

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.

- 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.

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.

2.4.4 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.

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

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.

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).

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.

3.1 A IMPOSSIBILIDADE DE INVESTIMENTOS SUBSTANCIAIS

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. 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.

3.2 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.

3.3 O MEDO POLÍTICO DE IDENTIFICAÇÃO DE CONDUTAS INIDÔNEAS E NÃO REPUBLICANAS PRATICADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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.

3.4 A PRESENÇA DE OLIGARQUIAS

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.

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.

3.5 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.

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 difíceis ou até mesmo impossíveis (ALTOUNIAN; CAVALCANTE; COELHO, 2019). A fragilidade de estrutura viável, portanto, é um fator limitante a ser observado.

3.6 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.

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.

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.

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”.

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.

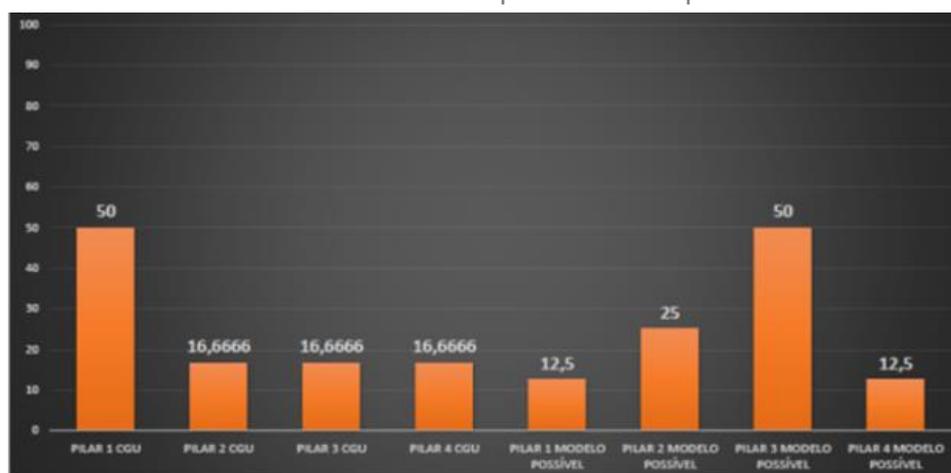
4. ALTERNATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

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

Gráfico 4 – Grau de importância dos pilares



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

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%).

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.

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.

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

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.

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. 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.

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.

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

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.

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 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.

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.

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 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.

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.

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.

6. 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.

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/instrucoesnormativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em: 26 abr. 2019.

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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.

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.

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; ZILLOTTO, Mirela Miró. **Compliance nas contratações públicas: exigência e critérios normativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

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

FILGUEIRAS, Fernando; ARAÚJO, Mateus Morais. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. In: CUNHA, Isabel Ferin; SERRANO, Estrela (coord.). **Cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos, sistemas mediáticos 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.

GIL, Antônio Carlos; **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

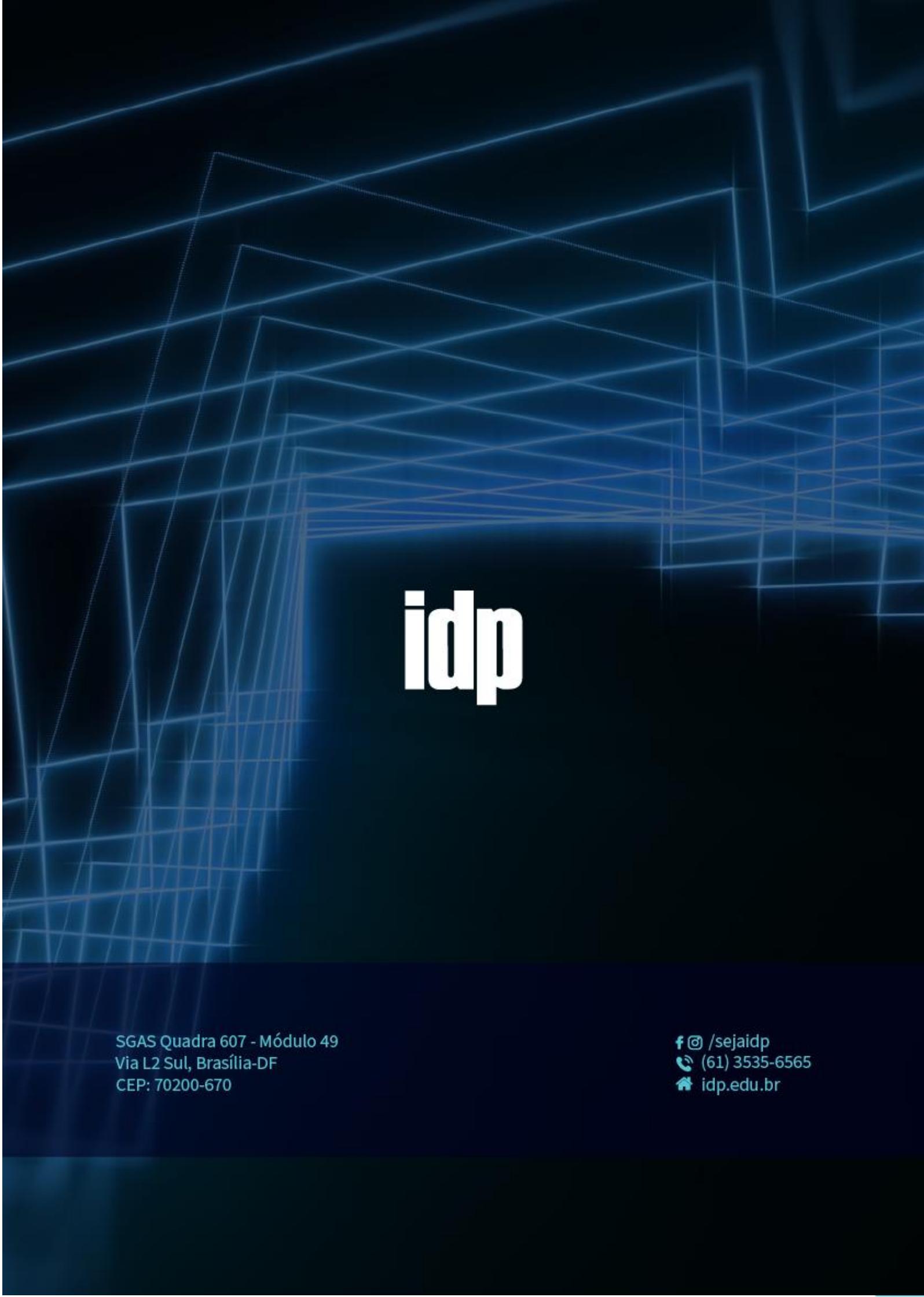
KI-MOON, Ban; **Mensagem do Secretário-Geral da ONU, sobre o Dia Internacional Contra a Corrupção** (2009). Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2009/12/09-mensagem-do-secretario-geral-da-onu-ban-ki-moon-sobre-o-dia-internacional-contra-a-corrupcao.html>> Acesso em: 26 mar. 2019.

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.

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.

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.

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.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br