

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
DIREITO

Bruna Sammi Clausen

Gestão de riscos na Administração Pública como instrumento de combate à corrupção.

Florianópolis

2020

[Digite texto]

Bruna Sammi Clausen

Gestão de riscos na Administração Pública como instrumento de combate à corrupção.

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do Título de Bacharel/Licenciado em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori.

Florianópolis
2020

Ficha de identificação da obra

Clausen, Bruna Sammi

Gestão de riscos na Administração Pública como instrumento de combate à corrupção / Bruna Sammi Clausen ; orientador, Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 2020. p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Administrativo; corrupção; gestão de riscos.
I. Cademartori, Luiz Henrique Urquhart . II. Universidade Federal
de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título

Bruna Sammi Clausen

Gestão de riscos na Administração Pública como instrumento de combate à corrupção

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 11 de dezembro de 2020.

Prof. Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori
Orientador

Ronaldo David Viana Barbosa
Avaliador
Instituição UFSC

Carolina Duarte Alves de Faria
Avaliadora
Instituição UFSC

Este trabalho é dedicado aos meus queridos pais.

AGRADECIMENTOS

Ingressar na Universidade Federal de Santa Catarina foi a realização de um grande sonho e nada se compara aos momentos e vivências que aqui obtive. Este trabalho não é uma conquista solitária e por isso gostaria de expressar minha gratidão ao homenagear àqueles que foram imprescindíveis para este momento.

Agradeço imensamente aos meus pais, Lúcia e Alfieri, por sempre me encorajarem a buscar todas as minhas aspirações e acreditarem no meu potencial. Eu nada seria sem seu amor, seus ensinamentos e seus conselhos.

À minha irmã e melhor amiga, Isadora, pelo amor e pelo carinho em toda essa jornada. Toda a minha dedicação é para que possa inspirá-la e ser alguém por quem sinta orgulho.

Ao meu namorado Marco Aurélio, por toda a sua tranquilidade e compreensão, sempre me incentivando e me presenteando com momentos ímpares de companheirismo.

Às minhas amigas da turma 2020.1 Ana Luíza, Alessandra, Carla, Carolina e Clara, por serem as pessoas certas nos momentos certos durante esses 5 anos de conhecimento e, principalmente, autoconhecimento. Eu torço demais pelo sucesso e felicidade de vocês!

À minha amiga de curso e de lar, Helena, com quem dividi muitas risadas, aprendizados e com quem aprendi a celebrar e brindar mais à vida.

Ao meu orientador, Professor Doutor Luiz Henrique Urquhart Cademartori, pela presteza e pelas lições preciosas durante a elaboração deste trabalho. Agradeço o exemplo que me deu de professor, jurista e profissional.

Ao Ronaldo Barbosa, pelo apoio e leveza durante a elaboração deste trabalho e pela solicitude sempre.

Aos colegas e supervisores de estágio, que tanto me incentivaram e me ensinaram ao longo desses anos.

Agradeço a todos os servidores da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial aos professores do Centro de Ciências Jurídicas por toda a dedicação e paciência.

RESUMO

A presente pesquisa tem por tema a possibilidade de aplicar a gestão de riscos na Administração Pública como um instrumento de combater a corrupção. O problema, o qual esta pesquisa propôs-se a resolver, ficou assim definido: é possível a utilização de um instrumento pensado para o setor privado para prevenir casos de corrupção no setor público? A hipótese base é no sentido de que o gerenciamento da coisa pública está suscetível ao risco à integridade e é possível minimizar a sua incidência com a gestão de riscos. Para isso, direciona-se o estudo para a compreensão e delimitação do que é Administração Pública, bem como qual o papel da governança pública no atingimento de seus objetivos. Mais adiante são trazidos conceitos e exemplificações de riscos que ameaçam as metas da Administração Pública, para, então, versar a gestão de riscos - dando enfoque ao modelo COSO ERM. No segundo capítulo, aborda-se o risco à integridade e o capítulo é dedicado a entender o fenômeno da corrupção, estudando algumas de suas causas, efeitos e eventos destacados que impactaram a história do Brasil. No último capítulo são analisados os mecanismos de controle internos e externos à disposição da Administração Pública brasileira para a mitigação da corrupção. Para atender ao recorte deste estudo, a autora debruça-se sobre a inserção da gestão de riscos no controle interno como meio de aprimorar a eficiência no combate à corrupção.

Palavras-chave: Gestão de Riscos. Corrupção. Administração Pública. Governança.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the possibility of applying risk management as an instrument to combat corruption in Public Administration. The problem, which this research is set out to solve, was defined as: is it possible to use a mechanism designed for the private sector to prevent cases of corruption in the public sector? The hypothesis adopted is that the Public Administration is susceptible to integrity risks and it is possible to minimize its incidence with risk management. To verify this hypothesis, this study starts towards the understanding and delimitation of what is Public Administration, as well as what is the role of governance in achieving its goals. Further ahead, concepts and examples of risks that threaten the goals of the Public Administration are brought up. Then, this paper probes the structure of risk management - focusing on the COSO ERM model. In the second chapter, the integrity risk is addressed and the chapter is dedicated to understanding the phenomenon of corruption, studying some of its causes, effects and presenting some outstanding events involving corruption that impacted the Brazilian history. In the last chapter, the internal and external control mechanisms available to Brazilian Public Administration to mitigate corruption are analyzed. In order to meet the scope of this study, the author focuses on the insertion of risk management in internal control as a way of improving efficiency in the battle against corruption.

Keywords: Risk Management. Corruption. Public Administration. Governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Elementos da Governança Pública

Figura 2 - COSO ERM

Figura 3 - Diagrama Bow Tie

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipos de Fatores de Risco

22

SUMÁRIO

1. **INTRODUÇÃO**
2. **GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
 - 2.1. CONCEITO DE AP E MODELOS DE GESTÃO
 - 2.2. NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
 - 2.3. GOVERNANÇA PÚBLICA
 - 2.4. GESTÃO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
 - 2.4.1. **Risco: conceito e classificação**
 - 2.4.1.1. *Conceito de risco aplicável à Administração Pública*
 - 2.4.1.2. *Classificação de riscos*
 - 2.4.2. **Perspectivas da Gestão de Riscos na Administração Pública**
 - 2.5. Modelo COSO
3. **A CORRUPÇÃO ENQUANTO RISCO A SER COMBATIDO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
 - 3.1. O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO
 - 3.1.1 **Formas de Corrupção**
 - 3.2. A CORRUPÇÃO ENQUANTO EVENTO DE RISCOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS
 - 3.3. PRINCIPAIS CAUSAS
 - 3.4. CONSEQUÊNCIAS NOTÁVEIS
 - 3.5. ASPECTOS DESTACADOS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL
 - 3.6. COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL
4. **GERENCIAMENTO DE RISCOS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
 - 4.1. MODALIDADES DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
 - 4.1.1 **Controle Externo**
 - 4.1.2 **Controle Interno**
 - 4.2 COMBATE REPRESSIVO À CORRUPÇÃO NO CONTROLE INTERNO E EXTERNO
5. **CONCLUSÃO**
6. **REFERÊNCIAS**

1 INTRODUÇÃO

Em uma carta escrita por Benjamin Franklin a Jean-Baptiste Leroy originou-se a icônica frase “*In this world nothing is certain but death and taxes*”, que traduzida livremente teria como equivalente “as únicas certezas do mundo são a morte e os impostos”. É inegável que este provérbio carrega verdades, uma vez que são pouquíssimas as atividades que têm o luxo de serem desprovidas de incerteza. O risco é intrínseco a todas as ações humanas.

Seja no mundo corporativo, no dia a dia das pessoas, na economia ou na política, há sempre a possibilidade de um evento futuro e incerto influenciar o rumo dos objetivos e das decisões determinadas. A Administração Pública não é exceção, uma vez que, por mais que sejam muito bem delimitadas as finalidades e os deveres a serem executados, ela está sujeita a interferência de fatores internos e externos. Estes fatores são chamados de riscos.

Entre a Administração e a sua finalidade - o bem comum de seus administrados - existem diversos riscos que podem vir a prejudicar os serviços prestados pelo Estado, o bom uso de verbas públicas e a atuação dos servidores públicos. O presente trabalho possui como objetivo geral analisar o risco à integridade, também chamado de corrupção, no Poder Executivo Federal e, ainda, como o emprego da gestão de riscos – estratégia de controle interno preventivo – pode cooperar na sua mitigação.

Apesar da corrupção não ser um problema moderno e nem exclusivo ao Brasil, este fenômeno é fortemente atrelado à política brasileira desde a formação do País. A corrupção não se limita a uma forma e pode ser identificada em diversas ações, como extorsões, fraudes, peculato, lavagem de dinheiro, suborno, cobrança de propinas e desvio de verbas públicas com superfaturamentos. Por ser tão versátil, é um problema difícil de ser contido e que tem causado estragos irreparáveis à nação.

Quantificando em números, o estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) revelou que a corrupção consome 8% de tudo que é arrecadado no país, o que acarretaria, em tese, no brasileiro trabalhar 29 dias por ano apenas pagar o custo da corrupção. Ainda, em 2019, em um ranking produzido pela ONG Transparência Internacional que mede o grau de corrupção no setor público mundial, o Brasil caiu para a 106ª posição no ranking de 180 países estudados.

Com os recorrentes escândalos de corrupção no Estado brasileiro que tomam os noticiários – até mesmo internacionais - parece ser crescente o clamor por uma gestão pública eficiente e proba. Nesse contexto, instrumentos e ações voltadas a um maior controle e lisura dos atos da Administração Pública mostram-se fundamentais.

Dá-se o nome de Governança Pública ao conjunto de instrumentos que auxiliam os gestores a avaliar, direcionar e gerenciar a administração da coisa pública de forma alinhada aos objetivos organizacionais. Todavia, introduzir soluções genéricas não é o suficiente para sanar os problemas específicos de cada parcela da Administração Pública. Por isso, o foco de estudo deste trabalho – a gestão de riscos – mostra-se um forte aliado para reconhecer as necessidades e fraquezas das políticas públicas vigentes e, assim, proporcionar estratégias adequadas para cada situação.

A relevância deste tema reside, não apenas na sua atualidade, mas também na deficiência que os métodos tradicionais voltados ao enfrentamento tão-somente combativo da já instalada corrupção têm apresentado. Nessa linha de raciocínio, o mapeamento e o gerenciamento de riscos despontam como ferramentas essenciais deslocando o eixo das políticas de integridade para uma perspectiva preventiva.

Deste modo, o primeiro capítulo se compromete a estudar aspectos da governança pública e do uso da gestão de riscos dentro do âmbito governamental, explorando-se conceitos da Administração Pública em convergência com a governança. Ainda, debruça-se sobre a noção de riscos e suas classificações dentro do setor público, para, enfim, explorar o gerenciamento e riscos como ferramenta de contenção a esses eventos futuros e incertos.

Após, no segundo capítulo, busca-se o aprofundamento acerca da corrupção enquanto risco a ser combatido na Administração Pública. Aqui serão estudadas conceituações e configurações deste fenômeno; as principais causas e consequências; aspectos destacados da corrupção brasileira e; ainda que de maneira preliminar, a legislação brasileira de combate à corrupção no Brasil.

A partir disso, é possível, no terceiro capítulo, analisar as formas de controle disponíveis ao Poder Executivo Federal e suas modulações, com enfoque no controle exercido de modo externo e interno aos órgãos; e o momento em que o controle é utilizado - antes ou depois do risco se concretizar. Ao final, o capítulo caminha no sentido de evidenciar a relevância da atuação preventiva e interna dos controles na Administração Pública.

Para a discussão da problemática, adota-se como estratégia metodológica a busca, em primeiro momento, por conceitos fundamentais a partir da leitura de autores e órgão com

conhecimento na área, para que se possa desenvolver uma análise aprofundada do tema. Portanto, escolhe-se como o método de abordagem o hipotético-dedutivo. Para alcançar os objetivos gerais deste estudo, foi escolhida a pesquisa bibliográfica, valendo-se de artigos, manuais, textos legais e obras sobre o assunto.

Assim, o presente trabalho tem como hipótese básica a demonstração de que a gestão de riscos é um instrumento valioso para combater a corrupção no âmbito da Administração Pública, pois identifica possíveis eventos que comprometam à integridade pública e proporciona o uso proveitoso e apropriado de outros mecanismos como respostas.

2 GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O presente capítulo tem a finalidade de apresentar aspectos gerais sobre governança e gestão de riscos na Administração Pública, sob a perspectiva de um modelo de controle interno efetivo e baseado na própria gestão de riscos. Para isso será necessário realçar noções conceituais acerca da Administração Pública e sua evolução no Estado brasileiro, possibilitando a compreensão de Governança Pública. Após identificação destes conceitos, destaca-se as categorias dos riscos que ameaçam a Governança Pública e explora-se o gerenciamento de riscos como instrumento disponível aos gestores públicos para conter possíveis eventos que possam comprometer as metas da Administração Pública.

2.1. CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E MODELOS DE GESTÃO

Não há consenso sobre, afinal, qual deva ser o conceito de Administração Pública. Mello (2003) separa o conceito de Administração Pública em sentido objetivo, referindo-se à gerência dos interesses públicos por parte do Estado, e em sentido subjetivo, o qual versa sobre o sujeito que exerce a função administrativa.

Para Matias-Pereira (2010) a Administração Pública é uma atividade direta e concreta que o Estado realiza visando garantir os interesses coletivos, com o apoio de órgãos e de pessoas jurídicas que exercem função administrativa do Estado, função essa atribuída por lei.

Justen Filho (2005) discorre que a Administração Pública abarca todos os entes e agentes que exercem funções administrativas, ainda que de forma secundária. A fim de melhor compreender a exposição do autor, convém destacar que dentro das atividades estatais há uma sistematização das manifestações do poder público. Deste modo, a Constituição Federal de 1988 atribui uma função típica a cada um dos Poderes da União – legislar, executar e julgar – entes específicos que formam o Legislativo, Executivo e Judiciário de maneira harmônica e independente. (BRASIL, 1988).

Cada um dos Poderes exerce funções típicas e atípicas, de modo que, apesar do Poder Legislativo ter a função típica de legislar, essa prerrogativa não está limitada a ele, uma vez que o Chefe do Executivo pode editar Medidas Provisórias e o Judiciário elaborar regimentos

internos dos Tribunais. Assim, as funções de julgar, legislar e de administrar podem ser encontradas em todos os Poderes e, por tal motivo, a Administração Pública, na visão de Justen Filho (2005), não é limitada ao sinônimo de Poder Executivo, uma vez que todos os poderes envolvem atividades administrativas.

Para Bobbio (1998), a Administração Pública tem uma variedade de atos que se conectam com a coletividade estatal, abrangendo as atividades de Governo referentes aos Poderes de decisão e de comando, também aos esforços voltados para alcançar os objetivos públicos - estes definidos por leis e por atos de Governo.

Para além de conceituar Administração Pública, importa compreender sua dimensão e relação para com os indivíduos, em aspectos que ora entrega serviços e direitos, ora limita-os, podendo, inclusive, usar da força necessária para fazer cumprir sua vontade. A relação entre a Administração Pública e a sociedade é firmada, no entendimento de Mello (2003), através das atividades exercidas pela Administração. Essas funções são classificadas pelo autor em: a) serviços públicos; b) intervenção do estado no domínio econômico e social; c) limitações administrativas à liberdade e à propriedade (poder de polícia), d) a imposição das sanções previstas para as infrações administrativas; e) as limitações administrativas e, f) a gestão dos bens públicos.

Nos termos do Decreto-Lei 200, a Administração Pública brasileira é dividida em direta e indireta, sendo a primeira também chamada de administração centralizada, composta por órgãos públicos diretamente relacionados ao governo federal, estadual e municipal. Já a segunda refere-se à administração descentralizada, sendo composta por entes com personalidade jurídica própria, criados para realizar atividades de Governo, à exemplo de Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas.

O art. 37 da CRFB/88 estabeleceu que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade devem orientar todo o proceder da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em 04 de junho de 1998, por meio da Emenda Constitucional n. 19, o Princípio da Eficiência foi incorporado ao caput do art. 37 da Carta Magna.

Gabardo e Hachem (2010) entendem que o princípio da eficiência foi elevado ao mesmo grau de hierarquia normativa que os demais princípios da Constituição, não havendo que se falar em hierarquia de princípios, nem mesmo em relação ou em aparente e pseudo-conflito com o princípio da legalidade.

É praticamente pressuposto para se falar em governança e gestão de riscos a existência de praticidade do princípio da eficiência. É pelo princípio da eficiência que se torna exigida a superação do modelo legalista e burocrático para um modelo efetivamente gerencial, eficiente, e capaz de implementar um sistema de controle que lhe seja por resposta aos riscos identificados com potenciais para obstar o atingimento dos objetivos organizacionais.

Para efeitos deste trabalho, sem pretender esgotar toda a dimensão de noções que a Administração Pública adquire, opta-se por entender a Administração Pública na circunscrição ou limitada ao Poder Executivo Federal. Isso possibilita a reunião de legislações e diretrizes aplicáveis conforme os particulares deste Poder.

Ainda que se delimite o campo de incidência desta pesquisa ao Poder Executivo Federal, importa registrar que a forma de operacionalização da gestão da Administração Pública passou por diversas transformações. Veja-se, por exemplo, que a compreensão de que a eficiência deve ser concebida sob o mesmo estamento da legalidade é uma visão recente. Em tempo não muito distante era impensável e insustentável requerer “igualdade de princípios” entre a legalidade e a eficiência ou qualquer outro, notadamente em razão de se estar inserido em uma cultura que sacraliza a legalidade.

Nessas perspectivas de aprimoramentos e alternância nos modelos de gestão na Administração Pública, podem ser citados pelo menos três modelos administrativos já utilizados: patrimonialista, burocrático e gerencial.

A Administração Pública patrimonialista foi aplicada no Brasil, especialmente até o ano de 1889 e é caracterizada pelo favoritismo, clientelismo e o prevaecimento dos interesses privados acima dos públicos, o que tornava o solo fértil para casos de corrupção e nepotismo (KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010). Esta forma de gerir a coisa pública pode ser facilmente visualizada nas monarquias absolutistas, onde o patrimônio do rei não se diferenciava do patrimônio estatal.

Durante a segunda metade do Século XIX, iniciaram-se reformas nos sistemas de diversos países - a reforma burocrática - que buscavam promover uma maior separação entre o governo (o gestor responsável pela tomada de decisão) e a administração (o técnico responsável pela execução da decisão). Na Teoria da Burocracia weberiana, “*o modelo burocrático é fundamentalmente legal (formal, impessoal e meritocrático) e hierárquico (processual, previsível e de autoridade formal), orientado para a conformidade legal, restrita ao procedimento formal.*” (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 29).

O Brasil dá início ao seu processo de burocratização nos anos 30, durante o governo de Getúlio Vargas, paralelamente ao quadro de aceleração do processo da industrialização brasileira. Para se adaptar à realidade do País, foram trazidas outras tentativas de reformas administrativas, a exemplo da criação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos no governo de Juscelino Kubitschek (KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010). Mas foi somente durante a gestão militar que ocorre a primeira tentativa de descentralização de um Estado gigantesco, com o Decreto-Lei 200/1967.

Ao longo do corpo do Decreto-Lei supracitado, são transferidas as atividades estatais para entes de personalidade jurídica própria com o intuito de descongestionar a Administração Pública e cultivar um dinamismo em sua atuação. Estas intenções ficam visíveis, especialmente, no art. 6º do Decreto-Lei, onde são estipulados os seguintes princípios: *I - Planejamento; II - Coordenação; III - Descentralização; IV - Delegação de Competência; V - Controle.* (BRASIL, 1967).

Todavia, tem-se o entendimento de que essa norma legal propiciou um direcionamento do procedimento em desenvolvimento, mas não gerou, efetivamente, uma reforma na prática. Na perspectiva de Marcelino, as reformas promovidas até a sua pesquisa concluída em 1989 se mostraram inadequadas, pois apresentavam:

1. elaboração segundo modelos ou concepções de racionalidade não-ajustáveis à realidade brasileira;
2. atuação preferencial sobre os meios, não estando direcionadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;
3. falta de uma concepção de estratégia que permitisse a viabilidade RSP de projetos de acordo com políticas de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e de determinação de finalidade no tempo. (MARCELINO, 1987, p. 111-112).

Em um contexto pós-globalização repleto de crises fiscais, políticas e econômicas, a estrutura de sustentação do Estado de Bem-Estar Social se via abalada e demandava mudanças. Deste modo, a eficiência, a transparência, a boa gerência das contas públicas e a responsabilização dos gestores deixavam de ser opção e viraram pilares da Administração Pública, por meio de instrumentos inicialmente pensados para a iniciativa privada. Este novo modelo gerencial receberia a denominação de New Public Management (NPM) ou Nova Administração Pública (NAP). (FARIA, 2009).

2.2 NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - NAP

Em 1980, na Grã Bretanha, surge uma segunda onda reformista trazendo um modelo interessado em metodologias voltadas à transformação do burocrata em gestor público, dando preferência a um servidor capacitado e regrado que entregaria bons desempenhos profissionais. (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Ainda, a NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA pretendia alcançar a satisfação do receptor do serviço público mediante o fomento de um sistema de controle competitivo (típico do setor privado), combinado com uma maior flexibilidade para o gestor. A lógica do desempenho da NAP é o fortalecimento de redes de cooperação formadas por diversos atores independentes, contribuindo, assim, com mais informações para tomada de decisões e uma pluralidade de bens e serviços voltados ao interesse público. (VIEIRA; BARRETO, 2019).

A busca por economia, eficiência, transparência e uma maior responsabilização (accountability) dos agentes envolvidos levou os gestores a reverem os moldes dos serviços ofertados à sociedade. As entidades governamentais que realizam funções próprias do Estado passaram por um processo de “*agencification*”, de modo que os serviços são prestados por agências com finalidades específicas e delimitados por cartas de serviço ou contratos de gestão. (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005).

Quanto aos serviços não exclusivos do Estado, a publicização foi o caminho escolhido pelas reformas gerenciais. Assim, a Administração financia o contrato e a execução dos serviços fica sob a responsabilidade de organizações mais próximas dos usuários. (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005).

No Brasil, em 1995, as ideias da NAP ganharam espaço durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e seu então Ministro da Administração, Luiz Carlos Bresser Pereira, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O cenário da época prenunciava diferentes estratégias para formalizar a Nova Administração Pública, e Klering, Porsse, Guadagnin, no artigo “Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira”, identificaram:

a instituição de mecanismos de privatização, visando a reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado, bem como a dinamizar e flexibilizar sua atuação; a quebra de monopólios, para tornar competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público; o recurso a autorizações, permissões e concessões de serviços públicos, delegando-se estes serviços ao Terceiro Setor e à iniciativa privada; o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos, ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; a terceirização como forma de

se buscar o suporte de entidades privadas ao desempenho de atividades-meio da administração pública. (KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010).

Desta feita, a proposta de reforma gerencial almejava a interação de vários agentes, através da atuação de quatro setores organizados em núcleo estratégico, composto pelo executivo, legislativo, judiciário e cúpula ministerial; atividades exclusivas, formada por órgãos responsáveis pelo fomento, regulação, controle, seguridade social e segurança pública; atividades não exclusivas, de propriedade pública não estatal, exercida por universidades, centros de pesquisa, institutos e museus controlados por entidades civis sem fins lucrativos e; produção para o mercado, de propriedade privada e administração gerencial, prestada por empresas que até então eram estatais e passaram pelo processo de privatização (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 57).

Todavia, os resultados do PDRAE foram limitados, uma vez que o próprio projeto de avaliação estrutural não chegou a ser concluído, assim como o projeto piloto de “*agencification*” dos entes públicos por meio de contratos de gestão não foram finalizados. Como consequência disso, o programa de privatizações teve início por meio das Emendas Constitucionais nº 8/1995 e 9/1995 - referentes às telecomunicações e fornecimento dos derivados de petróleo, respectivamente - e da Lei nº 9.491/1997, que trata do Plano Nacional de Desestatização ainda antes da criação de agências reguladoras, revelando desconformidades no plano de reforma.

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19/1998 é aprovada, formalizando a inclusão do Princípio da Eficiência e outras novidades, como o teto remuneratório à Constituição Federal de 1988. No ano 2000, a transparência no controle de gastos, estipulada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), passa a demandar um planejamento governamental sobre os gastos públicos e impor limites e normas na prestação de contas.

A partir de 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, também conhecido como GesPública, é sancionado por meio do Decreto nº 5.378/05 para ser uma referência no sistema de gestão nas organizações públicas e melhorar as técnicas de gestão do serviço público prestado à comunidade. O projeto durou 12 anos, sendo finalizado em 2017.

Diversas legislações ao longo desse período indicaram para a adoção de uma gestão pública transparente, íntegra, eficiente e preocupada com a boa governança. Em 2005, Lei Geral dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) foi criada para disciplinar a contratação dos consórcios, além de regulamentar a contratação de serviços compartilhados entre a União, estados e municípios. Com a chegada da Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº

12.527/2011, em 2011, o Brasil passa a incentivar a cultura de transparência ao regular o direito de acesso às informações públicas. Já em 2013, com um crescente movimento de clamor pela integridade, são passadas a Lei Anticorrupção (LAC), Lei nº 12.846/2013 e a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013). A primeira trata da responsabilização objetiva, tanto civil quanto administrativa, de empresas que praticarem atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A Lei de Conflito de Interesses regra casos que envolvem conflito de interesses que o servidor público possa vir a ter durante e após assumir o cargo, para evitar o comprometimento e o desempenho da função pública.

A partir do ano 2016, mediante a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) e do Decreto da Governança (Decreto nº 9.203/2017), a governança pública ganha um novo status na Administração Pública e é levada ao centro das instituições públicas. Este Decreto dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional ao recomendar a elaboração de planos de longo prazo para fortalecer a governança nas organizações públicas de todas as esferas e, para isso, o decreto estabelece diretrizes, instrumentos e princípios para guiar os gestores. Em seu art. 2º, a governança pública é definida como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

Em seu art. 4º, o Decreto da Governança define como diretrizes da governança pública:

- I – Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.
- II – Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.
- III – Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.
- IV – Articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.
- V – Fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades.
- VI – Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores.**
- VII – Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios.
- VIII – Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da

sociedade.

IX – Editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.

X – Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.

XI – Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (BRASIL, 2017).

Após tantas transformações e reformas administrativas ao longo da história brasileira, percebe-se que meros rearranjos legais não foram o suficiente para programar efetivamente novas medidas, de forma que é necessário um alinhamento normativo, cultural e prático. As soluções institucionais não se resumem a treinamentos técnicos e regulamentos, mas demandam um ajuste nas crenças e valores dos agentes que os cumprem (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 78).

Ainda assim, a Nova Administração Pública é o vetor que, até então, mais impulsionou e aproximou a Administração Pública à ideia de governança pública, que será tratada no tópico seguinte.

2.3 GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança no âmbito público constitui-se por um conjunto de instrumentos de estratégia, liderança e controle que servem para avaliar, direcionar e monitorar a gerência das políticas governamentais e a prestação de serviços à sociedade (TCU, 2014). Matias-Pereira preleciona a governança pública:

O sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. A organização, ao se desenvolver e atingir um melhor desempenho alcança seus objetivos, que resultam em satisfação para todos os atores envolvidos. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113)

Ainda, o autor traz sob a ótica de “boa governança” a essência de um Estado com desempenho eficiente e eficaz ao entregar os seus serviços, além de obedecer ao rigor orçamentário e a descentralização administrativa (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No documento “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, preparado pelo TCU (2014), são listadas como funções da governança:

a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes

interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover a accountability e a transparência.

Igualmente, a governança se preocupa com a excelência durante a tomada de decisões. Como este trabalho vai tratar mais à frente, o reconhecimento, por parte do gestor público, de oportunidades e riscos que cercam uma tomada de decisão pode ser crucial para conter prejuízos e potencializar os benefícios para a população.

Faz-se necessária a distinção dos dois tipos de sujeitos envolvidos na governança pública: o principal e o agente. Entende-se que o principal é o cidadão, que exerce o poder social de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-lo (DALLARI, 2005), ao passo que o agente é o Estado e aqueles (autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público) a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos (TCU, 2014).

No que se refere à efetividade da governança pública, é necessário dispor de um Estado de Direito; de uma sociedade civil democrática e participativa; de uma burocracia combinada com ética; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK, 2007).

Matias-Pereira (2010) destaca que alguns aspectos são levantados com frequência na bibliografia sobre governança aplicada ao setor público, como a descentralização do poder e de funções que se relacionam a governar, processos de negociação entre os atores envolvidos e a divisão de poder entre os governados e o governo (ARAÚJO, 2019). Essas particularidades levantadas pelo autor se comunicam com o entendimento de Meza, Moratta e Groschupf, de que o Estado relaciona a governança a processos democráticos de gestão, com enfoque no “democráticos”, ao pensar na participação do ator principal (cidadão) nas decisões e formulações de políticas públicas (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Tendo essas premissas em mente, conclui-se que a criação de uma política de governança pública é um meio de reconhecer as necessidades da sociedade e proporcionar estratégias para atingir as metas estipuladas, seguindo os objetivos institucionais. Diante desta análise, infere-se que os principais modelos de boa governança são regidos por princípios bem estabelecidos, a exemplo do rol elencado no Decreto n. 9.203/2017 em seu art. 3º: *I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência* (BRASIL, 2017).

Estas diretrizes foram estipuladas a partir de recomendações atualizadas e respaldadas por entidades internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, que determina que uma política de integridade eficiente deve se fundamentar em condutas que saibam considerar o contexto, o comportamento e os riscos. Esta instituição defende em sua cartilha, Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, que *“abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada. Uma resposta estratégica e sustentável à corrupção é a integridade pública.”* (OCDE, 2017, p.2).

Ainda tratando de princípios que caminham com a boa governança, o documento produzido pelo TCU (2014), lista a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a accountability como fundamentos medulares à boa gestão pública.

Para Bobbio (1998), legitimidade no sentido genérico se aproxima do espírito de justiça ou racionalidade, enquanto sua definição estrita consiste em um grau de consenso na maioria da população capaz de garantir a obediência sem o uso da força. Já Vieira e Barreto (2019) entendem que a legitimidade é o *“dever de observar que não basta verificar se a lei foi cumprida (legalidade), mas se o interesse público foi efetivamente alcançado”* (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 80).

A equidade seria a forma de assegurar que todos os cidadãos tenham meios de exercer seus direitos. A responsabilidade é respeito e o zelo que os agentes públicos devem ter pela sustentabilidade das organizações e da sociedade, sempre levando em conta a ordem social e ambiental na definição de suas operações. A eficiência é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. A probidade é o dever dos servidores públicos em agir com retidão, honrando a confiança inerente ao cargo e atuando com zelo, economia e observância aos procedimentos ao administrar bens públicos (VIEIRA; BARRETO, 2019). A transparência é caracterizada pelo acesso às informações relacionadas às organizações públicas como meio de controle do Estado pelos cidadãos (TCU, 2014).

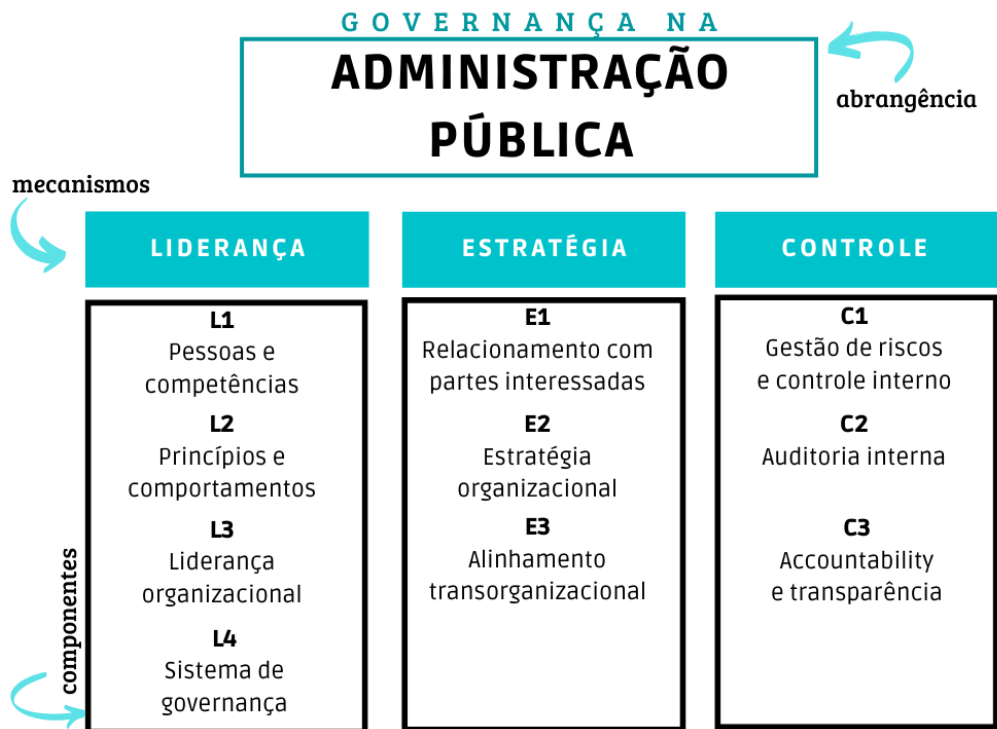
A accountability é vista por alguns autores como prestação de contas. (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016). Vieira e Barreto (2019) a descrevem como obrigação de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que aqueles que gerenciam os recursos públicos têm. Além disso, a accountability engloba a responsabilidade que os gestores têm com seus subordinados ao avocar para si integralmente as consequências de seus atos e omissões (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Na medida em que os princípios serão norteadores para estabelecer as práticas e processos que fomentam a governança pública de cada ente governamental, as estruturas de governança aplicadas não devem ser simplesmente copiadas, mas adaptadas, visto que cada agência deve buscar o que melhor se adequa ao seu contexto e propósito. Ademais, para contribuir com a avaliação, o monitoramento e o direcionamento das políticas de governança adotadas, o Tribunal de Contas da União ainda frisa a importância dos seguintes mecanismos: a liderança, a estratégia e o controle (TCU, 2014).

A liderança refere-se às práticas que propiciam o exercício da boa governança ao assegurar que seus agentes sejam íntegros, habilitados, conscientes e motivados quando apossarem-se de cargos públicos. Esses líderes serão os condutores do que estabelecerão a estratégia fundamental à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas. (TCU, 2014). Entretanto, para que esses processos sejam executados, existem riscos que precisam ser avaliados antes de qualquer tomada de decisão do líder. Por esse motivo, mecanismos de controle, como a gestão de riscos - objeto de estudo deste trabalho -, são de extrema relevância.

O quadro abaixo ilustra o funcionamento destes mecanismos, bem como dá exemplos de possíveis elementos de cada grupo:

Figura 1. Elementos da Governança Pública



Fonte - TCU, 2014

Conforme sustentado, a governança é entendida como conjunto de boas práticas que os componentes da Administração Pública devem aderir para que os seus objetivos traçados sejam alcançados com a melhor relação de custo e benefício. Como tal, o caso em análise diz respeito a uma entrega social, relacionada à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais. Para o atingimento desses objetivos ou entregas é necessário percorrer uma série de caminhos e, nesse percurso, eventos futuros e incertos podem se apresentar, os quais precisam ser identificados, analisados e tratados. Não se pode, portanto, falar em governança pública de forma dissociada da gestão de riscos.

2.4 GESTÃO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme indicado na “Figura 1”, apresentada acima, e na visão apresentada pelo TCU (2014), a governança na Administração Pública se vale de três mecanismos: liderança, estratégia e controle. Cada um desses mecanismos são integrados por diversos componentes. Aqui, em específico, “C1” representa a gestão de riscos e controle interno. Assim, embora

existam outros elementos para a consolidação da governança, para uma leitura mais direcionada do tema abordado por este trabalho, dá-se enfoque ao componente “C1 - GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO”.

2.4.1 Risco: conceito e classificação

Antes de explorar o gerenciamento de riscos, parece ser fundamental determinar o que é seu o objeto de interesse: o risco. Diante de qualquer ação, meta, desejo ou trabalho, há sempre a possibilidade de que um evento incerto afete positivamente ou negativamente o alcance desses objetivos. Em um contexto pequeno, os planos de ir à praia no final de semana podem ser surpreendidos por uma chuva inesperada ou por um problema súbito no meio de transporte. Assim, uma vez que todos os cenários podem envolver riscos, a Administração Pública e os atos de seus gestores não estão imunes às oscilações e incertezas.

2.4.1.1 Conceito de risco aplicável à Administração Pública

No documento COSO - Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, estabelece que “*O risco é representado pela possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos.*” (COSO, 2007). A ABNT NBR ISO 31000:2018 - Gestão de Riscos - Diretrizes já não implica a existência de consequências negativas ao determiná-lo como “*efeito da incerteza nos objetivos*”. (ABNT, 2009 p. 9).

Ávila (2014) relata em seu artigo “Gestão de Riscos no Setor Público” que, apesar da ideia de risco ser atrelada a algo negativo, muitas vezes é um elemento necessário para obter resultados e crescimento. A autora cita o trabalho de Peter L Bernstein (1997, p.1, apud Ávila, 2014) ao tratar do conceito, uma vez que o economista explora na obra “Desafio aos Deuses, a fascinante história do risco” uma concepção que não se limita a perigo, mas é “*simplesmente não saber o que o futuro reserva*”.

Araújo (2019) cita a conclusão de Vaughan e Vaughan (2008) ao perceberem a *indeterminação* e a *perda* como elementos comuns às diversas definições trazidas por ele. Logo, é possível concluir que se algo é certo de acontecer, não pode mais ser considerado como um risco.

2.4.1.2 Classificação de riscos

Reconhece-se que não há um consenso estabelecido na literatura sobre a categorização de riscos, pois cabe a cada organização o desenvolvimento de suas categorias conforme seus objetivos e atividades. (ARAÚJO, 2019). A fim de orientar a leitura do tema discutido por este trabalho, serão apresentadas algumas categorizações de risco no contexto da Administração Pública.

Para Brasiliano (2018), os riscos podem ser categorizados conforme a sua natureza e origem, sendo divididos em estratégicos, que derivam de tomadas de decisões da alta administração; operacionais, associados a resultados de deficiências e falhas nos processos internos, como problemas de sistema ou pessoal, ou ainda eventos externos como catástrofes naturais e fraudes; legais, relacionados a alterações legislativas ou descumprimento contratual; financeiros, referente à ineficácia de gestão financeira da própria organização ou de agentes externos.

Na perspectiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017) os riscos inerentes àquela organização são tipificados como: a) estratégicos, são os riscos caracterizados por eventos que possam impactar nos objetivos estratégicos do órgão; b) operacionais, que se assemelha à leitura de Brasiliano (2018), ao tratar de eventos associados a falhas ou inadequações de processos internos e lesam processos organizacionais; c) orçamentários, relativos a riscos sobre o recebimento e a execução orçamentária do Ministério; d) de reputação, eventos que ferem convicção da sociedade em na capacidade do órgão entregar as suas metas; e) de integridade, que podem deteriorar a probidade da gestão por desvios éticos e desonestidade; f) fiscais, afetando as contas públicas; e g) conformidade, determinado por episódios que podem influenciar o cumprimento das legislações aplicáveis.

Já o “Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos”, produzido pelo Ministério da Justiça em 2018, em conformidade com a IN Conjunta MP/CGU N° 01/2016, parece adotar uma combinação de categorias já apresentadas, entregando como espécies de riscos:

- a) Riscos operacionais: eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou da entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas;
- b) Riscos de imagem/reputação do órgão: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional;
- c) Riscos legais: eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou da entidade;
- d) Riscos financeiros/orçamentários: eventos que podem comprometer a capacidade

do órgão ou da entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou, ainda, eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações;

e) Riscos para a integridade: riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção. (BRASIL, 2018, pp. 29-30)

Apesar de existirem inúmeras propostas de classificações de riscos - pois variam de acordo com o ambiente - estabelecer a definição de risco e compreender o contexto do ambiente em que ele se encontra são processos essenciais para realizar uma boa análise, identificação e tratamento de riscos. Ainda, além do mapeamento dos principais fatores internos e externos que influenciam os eventos futuros, o alinhamento dos objetivos organizacionais com o nível limite de exposição a risco do órgão também é um passo importante a ser determinado. Todos esses pontos serão explorados no tópico a seguir.

2.4.2 Perspectivas da Gestão de Riscos na Administração Pública

Segundo o Tribunal de Contas da União (2018) a gestão de riscos é um conjunto de atividades voltadas à identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos com o intuito de aumentar as chances de uma organização alcançar os objetivos traçados. Vieira e Barreto (2019) defendem que a gestão de riscos é um método que considera os efeitos de incertezas na criação, manutenção e destruição de valores em instituições. A sua implementação de maneira adequada na Administração Pública impacta diretamente a sociedade.

A presença de eventos incertos que possam afetar os objetivos de uma organização é inerente a qualquer atividade, de modo que não existe risco zero, e na Administração pública não é diferente. Em “Gestão de risco no setor público: Percepção do gerenciamento de riscos nas universidades federais”, Araújo (2009) afirma que não seria diferente no setor público, onde a prestação de serviços, como educação, saúde, segurança e proteção ao meio ambiente, em qualquer esfera de poder – municipal, estadual ou federal -, está sujeita a riscos e o ente público dispõe de recursos limitados para conter possíveis adversidades.

Para o gestor público, reconhecer as oportunidades e riscos que cercam uma tomada de decisão pode ser crucial para conter prejuízos e potencializar o bom uso da coisa pública. Por isso, com a correta implementação de um gerenciamento de riscos é possível gerar benefícios que impactam as partes interessadas ao oportunizar o uso apropriado de verbas públicas e o aumento do grau de eficácia no processo de criação, proteção e entrega de valor público (VIEIRA; BARRETO, 2019).

No Brasil, pode-se dizer que o nascimento da gestão de riscos acontece com a Emenda Constitucional n. 19, quando a eficiência é elevada ao status de Princípio Constitucional e passa a reger toda a Administração Pública. A partir disso, mecanismos que impactam diretamente nas ações da Administração ganham palco e a gestão de riscos passa a ser a ser destaque. Em 2016, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em conjunto com a Controladoria-Geral da União e o Ministério da Transparência instituem a IN Conjunta n. 01, dispondo sobre a gestão de riscos e a governança no Poder Executivo. No ano de 2017, o já referido Decreto n. 9.203 também regulamenta políticas de governança na Administração Pública Federal.

Bernini (2015) faz uma análise relevante quanto à inclusão de “Gestão de Riscos e Controle” nos mecanismos indicados no modelo de governança arquitetado pelo TCU.

O tema “Gerenciamento de Riscos” ainda é confrontado pela cultura do “jeitinho” que valoriza a improvisação, flexibilidade, criatividade, e mesmo intuição, diante de situações inesperadas, difíceis ou complexas, contrariamente a procedimentos, regras ou técnicas (“Gerenciamento de Riscos” significa um conjunto de técnicas mitigadoras de incertezas ou que potencializam oportunidades). Longe de ser uma característica social dos indivíduos, é algo que permeia e influencia a cultura organizacional de pequenas, médias e grandes organizações, inclusive o Estado. (BERNINI, 2015, p.38)

Quanto ao modelo de gestão a ser seguido, frisa-se que alguns passos costumam ser padronizados para que os riscos sejam controlados e avaliados de maneira eficiente. Primeiramente, compreender o contexto em que o risco está inserido é importante para estabelecer critérios e mensurar o quão apta a organização está para correr os riscos - o que mais adiante será explicado como apetite de risco.

Em seguida, deve-se identificar os riscos relacionados a uma atividade, listando e descrevendo cada um deles. Para essa atividade, é interessante envolver diversas pessoas que lidam com o processo e/ou objetivo analisado para uma coleta ampla e variada. Depois de identificados, os riscos devem ser analisados para aferir o seu real impacto na meta organizacional. Nessas ocasiões, matrizes que estimam a probabilidade do risco ocorrer e a repercussão causada conseguem quantificar e escalonar tais ameaças com proporções que vão de números (como 1 a 5) até adjetivos (como muito, pouco, baixo e alto).

A análise de riscos supracitada permite comparar a avaliação do limite de exposição a riscos que a entidade tolera e os valores obtidos, além de identificar suas fontes e possíveis causas e consequências. Com base nesses dados, e determinando que o custo e benefício do risco valem a pena, inicia-se o tratamento dos riscos sondados para mitigar, evitar ou transferi-

los. Posteriormente à elaboração de um plano de implementação de medidas de tratamento, os gestores públicos devem monitorar os resultados obtidos, acompanhar as mudanças de contexto e fiscalizar a efetividade do programa de gestão de riscos periodicamente.

Ainda que exista uma grande produção de documentos sobre a aplicabilidade da gestão de riscos, é destaque a ABNT NBR ISO 31000, desenvolvida pela Comissão de Estudo Especial de Gestão de Riscos (CEE- 63), que indica princípios e diretrizes genéricas.

2.4.3 Modelo COSO Enterprise Risk Management

No âmbito da governança aplicada ao setor público, destaca-se o “*framework* de gerenciamento de riscos corporativos”, publicado em 2004, mediante o modelo Enterprise Risk Management – Integrated, também conhecida como COSO ERM ou COSO II, publicado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*.

Como é evidenciado na Figura 2, o COSO ERM apresenta uma postura semelhante aos pontos essenciais ao bom funcionamento de gestão de riscos, mas ainda assim os apresenta de maneira diferenciada na previsão e prevenção dos riscos inerentes aos processos de uma organização.

FIGURA 2 - COSO



Fonte: COSO (2004, p.7)

O cubo é composto pelas seguintes faces: a) a face superior, que retrata os objetivos que devem ser objeto do gerenciamento de risco; b) a face frontal, que representa os componentes do gerenciamento de riscos e; c) a face lateral, que exprime os níveis da organização objetos da gestão de riscos. O resultado da integração desses elementos é justamente o contexto de direcionamento de ações para gerenciar riscos. (TCU, 2009). Para avançar no tema, a discussão acerca dos componentes do gerenciamento de riscos mostra-se crucial ao presente trabalho acadêmico.

O ambiente de controle é de onde o gestor deve partir pois se trata de um componente definidor. Ele determina a atmosfera de trabalho e como os colaboradores realizam suas atividades, pois é a partir do ambiente de controle que são estabelecidos os valores éticos, o apetite de risco, a filosofia diretriz da instituição e toda a base para a execução de um gerenciamento de riscos. (COSO, 2004). O ambiente determina o contexto da organização e, a partir dele, é possível construir um diagnóstico sobre a organização. A análise do ambiente deve ser capaz de caracterizar aspectos sobre a hierarquia interna, a delegação de tarefas, as políticas de recursos humanos e os sistemas de informações utilizados. Após o reconhecimento do elemento analisado, a identificação das condições reais - sejam os pontos fracos a serem melhorados ou os pontos fortes a serem potencializados - se tornam mais tangíveis.

De relevo ressaltar, dentro do contexto da gestão de riscos, que, segundo o COSO (2004), o apetite de risco é o termômetro que mede o nível de risco que uma organização está disponível a assumir na busca de seus objetivos. A abordagem utilizada para mensurar o apetite de risco pode ser voltada a uma análise quantitativa ao avaliar as metas e os retornos do risco, ou ainda uma forma qualitativa, classificando os riscos em graus como baixo, moderado e elevado.

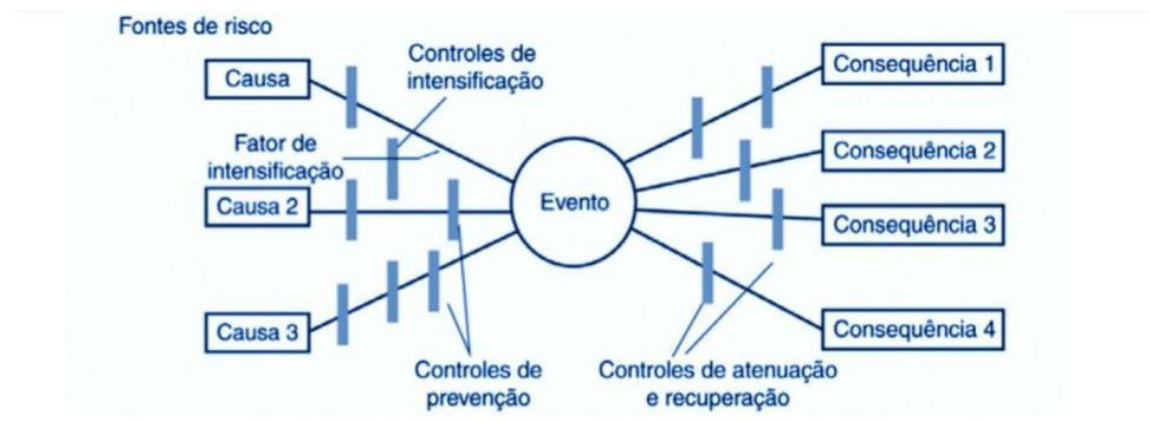
O próximo passo consiste na fixação de objetivos e baseia-se na identificação das metas institucionais. Esta etapa é crucial, pois os riscos são constatados a partir dos objetivos da organização e das ações empregadas para alcançá-los. Segundo a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (2018), a divulgação dos objetivos para todos os agentes da organização é essencial para o alinhamento e a identificação da missão. *A fixação de objetivos é uma pré-condição à identificação de evento, à avaliação de riscos e às respostas aos riscos.* (COSO, 2004, p. 37).

Em seguida, inicia-se a identificação dos eventos de riscos como uma continuação da fase anterior. Deve-se fazer o levantamento de quais eventos podem impactar diretamente as metas instituídas e buscar ocorrências que podem atrasar, prejudicar, impedir ou impossibilitar tais metas. Para o ENAP, os eventos são situações que ainda vão ocorrer e que podem impactar as metas estabelecidas.

São componentes do Evento de Risco: a causa, o risco e a consequência. Alguns cuidados devem ser tomados durante o processo de identificação, pois a generalização quanto aos riscos existentes em um processo pode comprometer uma identificação eficiente. Ainda, especificar a raiz da causa do risco é uma maneira de estabelecer estratégias eficazes (DOMOKOS, et al, 2015).¹

Os gestores públicos podem valer-se de técnicas e instrumentos variados para identificar o maior número de riscos possíveis: reuniões setoriais, entrevistas individuais de servidores, questionários e diagramas de causa e efeito, como o *bow-tie* (Figura 2)

Figura 2 - Diagrama da Técnica Bow Tie



Fonte: ABNT NBR ISO 31010

Posteriormente, inicia-se a avaliação de risco, que deve proporcionar a coleta de informações necessárias, relevantes e confiáveis para as possíveis ameaças identificadas serem

¹ Specifying the root causes of risks (risk sources) can help in identifying risks. (DOMOKOS, et al, 2015, p. 14).

mensuradas e categorizadas. Nesse caso, a análise de risco visa mapear as áreas e processos de maior risco e analisar os riscos presentes nas organizações que podem ser auditadas (DOMOKOS, et al, 2015).² A avaliação de riscos pode ser aplicada através da estimativa quanto à sua condição de inerente, aquele sem qualquer método de redução de impacto; e residuais, os riscos que sobram após a aplicação de ações gerenciais de controle (ENAP, 2018). É neste momento, também, que o gestor pode separar e classificar os riscos conforme a área acometida.

Uma vez identificados e avaliados os riscos, cabe ao gestor apresentar respostas aos riscos conforme o apetite de risco da organização. A resposta ao risco significa escolher entre “aceitar”, “reduzir” ou “evitar” as consequências derivadas de uma atividade. “Aceitar” indica que o risco está dentro da tolerância do apetite de risco da organização. “Reduzir” implica em modificar o risco inerente ao ponto dos riscos residuais serem toleráveis, através de ferramentas de controle. E “Evitar” um risco consiste no entendimento de que as implicações estão além do nível aceitável e o custo-benefício derivado da atividade não compensaria os possíveis impactos negativos (ÁVILA, 2014).

A Administração Pública, geralmente, busca um grau mínimo de exposição aos riscos e, assim, escolhas que envolvem riscos gerenciáveis e aceitáveis são prioridades. Em um cenário ideal, as atividades da Administração Pública seriam imunes a qualquer exposição e todos os riscos poderiam ser evitados. Todavia, se, na prática, os gestores evitassem completamente riscos indesejados, sem ao menos cogitar tratá-los e diminuí-los, a missão da Administração jamais seria cumprida, pois correr riscos - saudáveis - é necessário para desenvolver e aprimorar o bem comum.

Para que as respostas aos riscos sejam aplicadas de forma eficiente a gestão pública recorre a procedimentos e políticas denominadas de atividades de controle. Essas atividades podem colaborar com o alcance de metas organizacionais e são alguns exemplos de atividades: revisão da alta direção, comparando o desempenho obtido com resultados prévios e estimativas; indicadores de desempenho, cruzando informações e dados de diversos setores e; segregação de funções, dividindo as obrigações entre pessoas que exercem finalidades diferentes a fim de

² In the course of risk analysis, necessary, relevant and reliable information must be collected, possible threats identified and analyzed (impact, probability), then evaluated. In that case, risk analysis is directed at mapping the areas and processes that bear the greatest risk, and at identifying and assessing risks present in organisations that can be audited. (DOMOKOS, et al, 2015, p. 11).

evitar fraudes e erros. (COSO, 2004). Mais à frente serão estudados controles disponíveis à Administração Pública para conter o risco à integridade - recorte que orienta este trabalho.

O COSO ERM determina que a gestão de riscos depende do uso adequado de informações para asseverar a captura e disseminação de dados relevantes relacionados aos riscos identificados e aos controles empregados (COSO, 2004). A quantidade de informações trocadas é tão relevante quanto a verificação da qualidade, atualidade e exatidão do conteúdo utilizado, pois os materiais coletados precisam estar alinhados com prazos e com a demanda das atividades organizacionais.

O oitavo e último componente, o monitoramento, tem a função de avaliar os resultados entregues pela gestão de riscos ao longo do tempo, uma vez que o monitoramento tem a atribuição de sondar possíveis deficiências e modificar os mecanismos aplicados (COSO, 2004). Sabe-se que os fatores que influenciam uma atividade (e, conseqüentemente, os riscos a ela atrelados) estão em constantes mudanças e, por esse motivo, deve-se prestar atenção se as Respostas aos Riscos empregadas acompanham tais transformações.

Conclui-se, portanto, que o gerenciamento de riscos é um método abrangente e flexível com alta capacidade de adaptação às atividades e aos riscos identificados, de acordo com o contexto. Na Administração Pública, a classificação de riscos abrange inúmeros eventos internos e externos à organização. Deste modo, para este trabalho, tem-se o risco à integridade, mais especificamente, a corrupção, como objeto de estudo. Para tanto, a presente monografia se dedica à pesquisa da história da corrupção no Brasil e seus efeitos (Capítulo 2), e posteriormente a utilização de gestão de riscos para combater a corrupção na Administração Pública (Capítulo 3).

3 A CORRUPÇÃO ENQUANTO RISCO A SER COMBATIDO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

Percebe-se, ao analisar a literatura sobre o tema, que há divergência entre os autores quanto a um conceito fixo de corrupção. Diversas são as concepções e as referências utilizadas como ponto de partida para estudar este fenômeno.

Brei (1996) demonstra a dificuldade em encontrar um consenso ao compilar algumas definições e seus centros gravitacionais. A corrupção centrada no mercado seria uma forma dos

sujeitos econômicos maximizarem seus ganhos e os atos corruptos seriam baseados em princípios de mercado, como incentivos e oportunidades. Todavia, a autora critica essa leitura por ignorar aspectos de lealdade, responsabilidade e outros valores político-sociais que guiam o comportamento da administração pública.

Há também a definição de corrupção alinhada ao interesse público, fundamentada em bases ético-morais, de forma que um comportamento é corrupto na medida em que se afasta das normas predominantes de um contexto específico. Porém, este conceito esbarra na dificuldade de definir o que é o interesse público em si, uma vez que o interesse público seria um caleidoscópio de interesses privados colidentes e substituíveis, sendo estabelecidos por aqueles com um maior grau de recurso e habilidade (JOHNSTON, 1982 apud BREI, 1996).

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1991, p. 292-293), na obra “Dicionário de Política”, corrupção é o resultado de comportamentos ilegais daqueles que são parte da estrutura da Administração Pública, de modo que aquele que corrompe exerce influência na tomada de decisões do corrompido. Bobbio ainda faz uma classificação de tipos de corrupção: a prática de peita; o nepotismo e peculato.

Nos estudos de Gabardo e Castella (2015), a corrupção não se limita à definição supracitada e abrange outras práticas, tornando difícil a criação de um conceito único que descreva o fenômeno. Hayashi (2014, apud GABARDO e CASTELLA, 2015) entende que a lei é quem define o que é a corrupção, e a lei é o fruto da realidade de uma sociedade - costumes, valores e aspectos culturais - em um dado momento da história.

Sob o prisma legislativo penal, a corrupção é tratada no Capítulo II do Código Penal Brasileiro, em Crimes contra a Administração Pública, e se divide em corrupção ativa (art. 333 do Código Penal) e corrupção passiva (art. 317 do Código Penal), sendo diferenciadas pelo autor do crime: na primeira modalidade o autor é uma pessoa alheia ao serviço público, enquanto a segunda forma de corrupção é praticada pelo servidor público.

Para o art. 317, a corrupção passiva é solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, mesmo que fora da função, ou antes de assumi-la - mas em razão dela - vantagem indevida. Ou, ainda, aceitar promessa de tal vantagem retardar ou deixar de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. O art. 333 define corrupção ativa como ato de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. (BRASIL, 1940)

O ordenamento jurídico brasileiro também conceitua a corrupção na Lei n. 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa como “atos de improbidade administrativa” (BRASIL,

1992). Já na Lei n. 12.846/2013 – Lei Anticorrupção, que será abordada mais a frente, trata de “atos lesivos à Administração Pública” (BRASIL, 2013)

Todo caso de corrupção, sob a ótica de Aguiar de Oliveira (2019) em ‘Economia da Corrupção’, envolve pelo menos três partes: o principal (a sociedade), o agente (o corruptor passivo) e o cliente (o corruptor ativo).

3.1.1 Formas de corrupção

Apesar de não haver uma definição universal quanto à corrupção, é de acordo comum que algumas práticas podem ser apontadas como corruptas e podem ser classificadas.

O Regional Cooperation Council (2020), conselho regional do Sudeste europeu, lista algumas formas de corrupção encontradas no meio político-social, destacando-se o suborno, pagamentos informais – exigidos ou oferecidos – à agentes públicos por serviços que estes têm o dever de providenciar; a extorsão, ameaças ou uso de meios de intimidação para obter vantagens descabidas; a apropriação indevida da coisa pública, utilização de equipamentos e fundos públicos para atender os interesses particulares; a ‘auto-negociação’, contratação de empresas vinculadas à agentes públicos e seus parentes; o clientelismo, ofertar e aceitar propinas em troca de cargo público; o tráfico de influência, influenciar decisões de gestores públicos para beneficiar terceiro; oferta de presentes excessivos; e aparelhamento em licitações, quando os licitantes acordam previamente sobre preços no processo de licitação, de modo a fraudar a competição e aumentar os preços dos produtos comprados pela Administração Pública.

Rose-Ackerman e Palifka (2016) adicionam alguns elementos à lista exemplificativa de comportamentos desviantes como a fraude judicial, o nepotismo e a cleptocracia, do grego, “governo dos ladrões”.

O Ministério Público Federal elenca um rol de condutas específicas como “Tipos de Corrupção”³ que implicam em infrações civis, penais e administrativas que agridem a integridade dos sistemas brasileiros:

- Condescendência Criminosa
- Crimes da Lei de Licitações
- Tráfico de Influência
- Corrupção Passiva
- Corrupção Ativa

³ <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>

- Corrupção Ativa em Transação Comercial Internacional
- Modificação ou Alteração Não Autorizada do Sistema de Informação
- Prevaricação
- Peculato
- Concussão
- Advocacia Administrativa
- Corrupção Eleitoral
- Emprego Irregular de Verbas ou Rendas Públicas
- Improbidade Administrativa
- Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores
- Violação de Sigilo Funcional
- Inserção de Dados Falsos em Sistemas de Informação
- Facilitação de Descaminho ou Contrabando

Fica claro que o termo “corrupção” abrange muitos significados, variando, inclusive, de acordo com o contexto analisado e com as leis vigentes de cada país. Para limitar o escopo e direcionar o presente trabalho, que aborda o fenômeno da corrupção no Brasil e a gestão de risco aplicada na Administração Pública brasileira, compreende-se como corrupção “a conduta de pessoa natural ou jurídica, em conexão a qualquer ente público, destinada a obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita de qualquer natureza” (PETRELLUZI; RIZEK JUNIOR, 2014, p.21).

3.2 A CORRUPÇÃO ENQUANTO EVENTO DE RISCOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Há de se ter em mente que a corrupção não é um problema que surgiu com a modernidade, mas acompanha a humanidade em todo o seu desenvolvimento político. Neste momento, serão analisadas possíveis causas e efeitos da corrupção para compreender a sua extensão.

3.2.1 Principais causas

Discussões acerca do que causa a corrupção tendem a abordar combinações de situações e condições que facilitam esse fenômeno, tratando, assim, do como e do por que, mas não de causas determinantes.

Robert Klitgaard (1998) formulou a seguinte equação para demonstrar a composição da corrupção: $C = M + D - A$, que colocando em palavras, temos que Corrupção é um

Monopólio no serviço público, mais o poder Discricionário inerente ao servidor público, menos a Accountability (ou responsabilização).

Cordeiro (2017) defende que, ao analisar condutas desonestas, deve-se levar em conta que a inserção do ser humano em instituições políticas é automática e isso influencia na manutenção de seus costumes. Ainda, é essencial, para o autor, entender que este fenômeno “*não é exclusivamente político, tendo suas raízes nas práticas sociais*” (CORDEIRO, 2017, p. 76). Em seus estudos, o autor compila algumas causas gerais corrupção, como a desigualdade social-econômica; a herança cultural derivada de uma construção histórica da identidade daquela sociedade; o nível de escolaridade; a natureza humana; a fragilidade das instituições e; a lógica acumulativa do sistema capitalista, na qual a riqueza é sinônimo de sucesso.

Johnston (1982, apud BREI, 1996b) entende que a corrupção pode ser explicada por: a) explicações personalísticas, que acolhem a interpretação de uma fragilidade social e focam na ganância humana; b) explicações institucionais, sendo a corrupção uma consequência de problemas administrativos, como estímulo de líderes corruptos e leis que enrijecem demais os processos burocráticos; há também as c) explicações sistêmicas, que resultam da interação e influência entre a sociedade e o governo.

O estudo de Brei (1996b) concluiu que a academia aborda o problema de três formas, sendo a primeira pela visão funcionalista, mais atenta aos efeitos do que as causas da corrupção. A segunda trata de aspectos positivos e negativos do fenômeno. Já a terceira análise se preocupa mais com causas e destaca os efeitos negativos da corrupção.

A autora destaca que autores que participavam da primeira corrente entendiam que a corrupção poderia ser positiva ao desenvolvimento econômico de um país, como um “subproduto da modernização” (BREI, 1996b, p.107) ao aproximar grupos marginalizados da participação do sistema. Dá-se o exemplo de sociedades em fases transicionais que acabam tendo seu desenvolvimento beneficiado por casos de nepotismo e suborno.

A segunda abordagem trazida por Brei (1996b) coloca a corrupção como algo positivo por promover competição e melhorias nos serviços ofertados pelos agentes público, cabendo à sociedade ponderar o custo-benefício. Por fim, a última abordagem é dividida em autores que analisam a corrupção em nível individual e social, e aqueles que acreditam ser fruto do sistema.

Este primeiro subgrupo reconhece que algumas crenças vão guiar as pessoas quanto à corruptibilidade do meio político e administrativo, refletindo em sua própria atuação. Ou seja, se sentem que estão em um meio corrupto, se sentem mais à vontade para praticarem atos corruptos. Ademais, entendem que a corrupção é mera consequência da descrença no Estado.

Hope (1987) é citado por Brei (1996b) como um dos participantes deste subgrupo, levantando algumas hipóteses causadoras de corrupção, à exemplo da desigualdade social, um Estado altamente burocrático com um forte poder discricionário de seus funcionários e uma opinião pública enfraquecida.

Já o segundo subgrupo desaprova análises restritas à natureza humana e crê que os desvios sistêmicos têm um impacto maior, de modo que, em sociedades acostumadas à corrupção, a transgressão se torna normalizada e os violadores são protegidos. (BREI, 1996b)

Em uma análise mais prática e aproximada desta pesquisa, os fatores de risco da corrupção, introduzidos pelo Regional Cooperation Council (2020), seriam circunstâncias que causariam ou permitiriam o acontecimento de condutas corruptas e antiéticas. Estes fatores estariam divididos em a) fatores de riscos externos e sistêmicos; b) fatores de riscos internos e institucionais; c) fatores de riscos individuais e; d) fatores de risco de processos do trabalho.

Sob essa perspectiva, é possível sondar um maior número de gatilhos e não limitar a análise de ações desviantes a leituras simplistas.

Tabela 1 - Tipos de Fatores de Risco

Tipos de Fatores de Risco	Exemplos de Fatores de Risco
Fatores de riscos externos e sistêmicos – são fatores que estão fora do controle da organização, mas que podem estar sob a sua atenção.	<ul style="list-style-type: none"> ● Legislação confusa e inconsistente para regular setores públicos; ● Ausência de bases legais necessárias para combater a corrupção e fortalecer a integridade do setor; ● Divisão incerta de competências dos agentes públicos e autoridades; ● Cumprimento ineficiente das leis vigentes; ● Processos não transparentes de finanças públicas; ● Atuação ineficiente de autoridades supervisoras e fiscalizadoras;
Fatores de riscos internos e institucionais – são fatores que estão sob o controle da organização, sendo resultado de suas ações e omissões.	<ul style="list-style-type: none"> ● Estratégias e políticas com procedimentos inapropriados; ● Regulamentos internos pobres e inconsistentes; ● Medidas gerenciais e administrativas enfraquecidas e insuficientes; ● Meios de supervisão e revisão inadequados, como auditorias e controles internos;

	<ul style="list-style-type: none"> • Escassez de sistemas de treinamento e educação aos servidores;
Fatores de riscos individuais – são fatores que motivam, pessoalmente e individualmente, o servidor público a ter condutas antiéticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Ignorância; • Imoralidade; • Inexperiência; • Relacionamento inapropriado com clientes; • Ausência de supervisão; • Pressão no ambiente de trabalho; • Percepção de injustiça e insatisfação no ambiente de trabalho;
Fatores de risco de processos do trabalho – são fatores que surgem por meio dos procedimentos utilizados pela instituição.	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de transparência em tomadas de decisões; • Má organização em processos de trabalho; • Ausência de controles horizontais e verticais nos processos de trabalho; • Processos de trabalhos com lacunas e desconexos, resultando em pouco senso de responsabilidade;

Fonte: REGIONAL COOPERATION COUNCIL, 2020, pp. 19-20.

Deste modo, a origem de uma conduta como o suborno pode ser analisada sob diferentes possibilidades, como pela existência de altos níveis de tolerância à corrupção em um país ou setor (fatores de riscos externos e sistêmicos), uma cultura organizacional desleixada em algum setor público (fatores de riscos internos e institucionais) ou pela ausência de integridade por parte do agente público (fatores de riscos individuais). (REGIONAL COOPERATION COUNCIL, 2020).

3.2.2 Consequências notáveis

As mazelas da corrupção afetam não apenas a reputação dos dirigentes, mas todo o sistema econômico e social de um Estado ao inibir investimentos, atrasar o desenvolvimento social, concentrar renda, comprometer a credibilidade da população em seus líderes e arruinar o crescimento econômico do país. (VIEIRA e BARRETO, 2019).

Por vezes, cria-se um debate acerca da real origem das chagas que atormentam a Administração Pública: a corrupção gera os problemas ou os problemas geram a corrupção? A segunda opção é reforçada por análises que demonstram que a alocação inadequada de verbas e sistemas tributários injustos podem aprofundar a corrupção, intensificando a pobreza e a desigualdade social de um país. (GUPTA, DAVOODI; ALONSO-TERME, 2002).

O estudo liderado por Vito Tanzi e Hamid Davoodi (1997) evidencia a relação entre altos níveis de corrupção e uma menor qualidade da infraestrutura oferecida à sociedade. Os pesquisadores concluíram que a deturpação da integridade pública afeta diretamente os gastos públicos e, conseqüentemente, a receita governamental. Se a receita disponível é limitada, cortes e restrições serão aplicados em outras áreas que dependem de verbas, desfalcando ainda mais o desenvolvimento social. No Brasil, a saúde e a educação são as áreas mais afetadas pela corrupção e os reflexos são visíveis, pois, apesar de ser a maior economia da América Latina, o País ocupa a 79ª colocação no ranking mundial de desenvolvimento humano do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas - PNUD.⁴

Práticas corruptas também agravam a desigualdade de renda, uma vez que os recursos que deveriam ser destinados para aqueles de baixa renda são desviados pelos gestores públicos, há um deslocamento de renda dos mais pobres aos mais abastados. Este efeito é bem ilustrado através do ranking divulgado em 2019, também pelo PNUD, no qual o Brasil está entre os países de maior nível de desigualdade de renda do mundo, ocupando o 7º lugar, atrás de países do continente africano.

Lambsdorff (2006) constata que além da desigualdade de renda, da inflação e do PIB pouco desenvolvido, também estão atrelados à corrupção o aumento da criminalidade e distorções políticas. Ademais, o autor aponta, em sua pesquisa “Consequences and causes of corruption: What do we know from a cross-section of countries?”, fortes indícios de que a corrupção culmina na diminuição da atratividade para aportes e investimentos estrangeiros e domésticos⁵. No ano de 2010, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) elaborou um relatório que chegou a conclusão que o custo da corrupção no país fica entre 1,3% e 2,3% do PIB nacional, o que equivaleria a um valor entre 41 e 69 bilhões de reais.

Talvez um dos produtos mais preocupantes seja justamente a tolerância à corrupção decorrente de inúmeros escândalos e da sensação de impunidade, o que leva a sociedade a

⁴ Relatório do Desenvolvimento Humano 2019 desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf>

⁵ It can be concluded that corruption clearly goes along with a low GDP, inequality of income, inflation, increased crime, policy distortions and lack of competition. The direction of causality for these indicators, however, is controversial. Corruption may cause these variables but is at the same time likely to be their consequence as well. This suggests that countries can be trapped in a vicious circle where corruption lowers income, increases inequality, inflation, crime, policy distortions and helps monopolies at the expense of competition. There is strong evidence that corruption lowers a country's attractiveness to international and domestic investors. This reduces capital accumulation and lowers capital inflows. (LAMBSDORFF, 2006, p. 28).

habituar-se com os episódios e até normalizar as infrações, criando um ciclo vicioso. Ainda, corre-se o risco de exportar o comportamento corrupto para outras instituições, além de afetar o desempenho e a produtividade de funcionários probos. (BREI, 1996b).

3.3 ASPECTOS DESTACADOS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Apesar de não ser exclusividade do Brasil, a corrupção encontra-se arraigada na sociedade e política brasileira. Pequenas fraudes, como a “cola” durante provas escolares, compras de materiais pirateados, a sonegação tributária e outras práticas semelhantes ilustram comportamentos desonestos naturalizados e, por vezes, justificados pela extensa burocratização do funcionamento estatal.

Um exemplo disso é a vagarosa emissão de documentos - frequentemente redundantes, custosos e com prazos de validade reduzidos - imposta pela legislação ou ainda a exigência pleonástica de manifestações para alcançar um resultado. Friede (2019) cita a requisição do RG (registro geral), documento possuidor dos mesmos dados do CPF e da certidão de nascimento e *“desconfiado de si mesmo, uma vez que considera insuficiente um documento por ele expedido, o ente estatal exige redundantemente que se lhe apresente também a certidão de nascimento (pré-requisito legal para a expedição do RG).”* (FRIEDE, 2019, p. 19).

Dessa forma, é socialmente aceito que “engrenagens travadas” demandam um lubrificante para movimentar e agilizar os processos. O “jeitinho brasileiro” é a expressão utilizada para caracterizar a maneira que o povo brasileiro tem de improvisar e driblar situações complicadas, podendo ter acepções positivas relacionadas à criatividade e flexibilidade para a solução de problemas e uma conotação negativa, relacionando-se com a corrupção e a malandragem.

Analisando a corrupção política na história do Brasil, é possível verificar sua ocorrência desde o período colonial a exemplo de funcionários responsáveis pela guarda e armazenamento do pau-brasil que tiravam proveitos individuais durante negociações com nações vizinhas. No período Imperial o cenário não era diferente, com casos que iam desde furtos de jóias da coroa, proteções políticas até o pagamento de propinas. (AIRES e MELO, 2015).

No início do Brasil Republicano, as promessas de ordem, progresso e participação popular foram obstruídas pelo “voto de cabresto” e pelo “sistema de degolas”. Nos Governos Vargas e Juscelino Kubitschek sobram acusações de corrupção até para os chefes do

Executivo Federal, refletindo na marchinha de campanha “Varre-varre vassourinha” do próximo presidente, Jânio Quadros. Logo quando João Goulart assumiu o poder, seus adversários o acusaram de “conivência com atos ilícitos para proteger aliados” (AVRITZER, et all, 2008, p. 246, apud AIRES e MELO, 2015) ao cancelar inquéritos abertos por seu antecessor. (AIRES e MELO, 2015).

A corrupção na ditadura militar foi um desdobramento quase “natural” do modelo de Estado autoritário e sem participação popular que estava vigente. Além de casos como o projeto Jari; a construção da Transamazônica e a Operação Capemi, as violações aos direitos humanos e prática de tortura como instrumentos de atuação política tornaram o ambiente propício para difundir a corrupção. (AIRES e MELO, 2015).

Após o processo de redemocratização, o País recebe também seus efeitos: uma imprensa mais livre, órgãos de fiscalização mais vigorosos e uma população participativa, resultando em uma maior transparência da Administração Pública e, conseqüentemente, um clamor por gestões íntegras. Os resultados disso todos já conhecem: dois impeachments, uma operação com alcance internacional, inúmeros representantes investigados - e condenados - e abundantes episódios que ilustram a severidade da degeneração política brasileira.

Para BIASON (2019), o comportamento corrupto na administração brasileira apresentou variações e isso pode ser visto através da história. A corrupção no Brasil colonial relaciona-se com aspectos políticos, culturais e administrativos próprios do período, não se limitando a uma herança da colonização – como muitos gostam de afirmar. Já a corrupção eleitoral, marcada pelo voto de cabresto e o sistema de degolas exprimiam a ausência de um poder centralizado, o que facilitava as fraudes para garantir o poder aos chefes locais.

Os desvios de conduta no Brasil Republicano – e talvez até hoje – eram entendidos como estigmas de um indivíduo, de modo que, através da eliminação desses homens desonestos, a integridade política voltaria a reger o País. Muito semelhante foi a visão da corrupção no regime militar brasileiro, com a promulgação de uma imagem íntegra e proba dos militares, tornando-os melhores que os homens comuns e também mais capazes de corrigir governos civis antecessores (BIASON, 2019). Para mais, são superadas distinções de conceitos políticos de direita ou esquerda, de modo que a corrupção no Brasil é vista como transideológica (FRIEDE, 2019).

3.4 COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

Diante de eventos e cenários que evidenciam a corrupção no Brasil, em especial no momento pós-Lava Jato, questiona-se o que é efetivamente feito para combatê-la. Apesar de haver a impressão no imaginário popular de que pouco é feito para enfrentar o problema, é evidente que o País conta com diversos mecanismos, tanto em vias judiciais quanto administrativas.

O já citado Código Penal brasileiro prevê as penas de multa e prisão que variam entre 1 a 12 anos para os crimes de corrupção ativa, corrupção ativa em transação comercial internacional, tráfico de influência, corrupção passiva e associação criminosa.

A Lei n. 4.717/1965, conhecida como Lei de Ação Popular, por mais que não tenha previsto sanções ao servidor público que cause lesões o erário, trouxe inovações para o cidadão brasileiro ao permitir que atos lesivos ao patrimônio público da Administração Direta e Indireta possam ser anulados, aproximando a sociedade dos meios de moderação dos atos administrativos. (PETRELLUZI; RIZEK JUNIOR, 2014).

Com o advento da Constituição de 1988 e da Lei de Ação Civil Pública, Lei n. 7.34/985, os membros do Ministério Público se veem mais livres e amparados para defenderem ativamente o Estado Democrático de Direito e exigirem o pagamento de indenização por danos coletivos causados à sociedade, incluindo em casos envolvendo desvios de verbas. Cunha (2017) destaca que:

No entanto, as mudanças de maior impacto no plano de combate à corrupção tiveram início com a proclamação da Constituição Federal de 1988, a qual foi criada com o intuito de afastar o país de um passado autoritário e garantir o efetivo cumprimento de direitos e garantias fundamentais, com vistas a reforçar o Estado Democrático de Direito. (CUNHA, 2017, p. 42).

Em 1992, a Lei n. 8.492/1992, Lei de Improbidade Administrativa, é promulgada e busca reprimir o enriquecimento ilícito de agente públicos e de empresas contratadas pela Administração. Para os envolvidos em improbidades administrativa há a previsão de devolução do montante e multa até três vezes o valor do dano ao erário. Enquanto, para as empresas, fica expressa a proibição de contratação com o poder público por até cinco anos e a impossibilidade de receber incentivos fiscais e financeiros durante.

Com sanções que vão de proibição às pessoas jurídicas de prestarem serviços a entes públicos, até seis anos de prisão aos indivíduos fraudulentos, a Lei n. ° 8.666/1993, a famosa Lei das Licitações, coíbe fraudes em contratações pela Administração Pública.

A Lei Nº 9.613/1998, Lei da Lavagem de Dinheiro, reprimia a tentativa de encobrimento de dinheiro ilegal, prevendo prisão de 3 a 10 anos, além de multa contra essa conduta. Já em 2013, Lei das Organizações Criminosas - Lei nº 12.850/2013 - rechaçava a atuação de grupos caracterizados por uma quantidade mínima de 4 integrantes hierarquizados e voltados para a obtenção de vantagem.

Em um contexto de manifestações populares e insatisfação generalizada com o cenário político, o Congresso Nacional dá como resposta a inovadora Lei 12.846/2013, que estabelece institutos como a “responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (BRASIL, 2013), além de mecanismos administrativos e civis para recuperação de verbas e responsabilização dos sujeitos. Cabe lembrar que até a sua criação, não havia previsão de sanções à pessoas jurídicas envolvidas em suborno estrangeiro, uma das premissas da Convenção da OCDE sobre combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais. (GABARDO, 2015).

Por mais que suas sanções tenham nuances principiológicas penais, a Lei Anticorrupção não implica em responsabilização penal, afastando-se do âmbito do Direito Penal e voltando-se para a busca pela conformidade com compromissos internacionais firmados pelo Brasil.

Essas foram algumas das leis que trouxeram inovações e, principalmente, algum nível de responsabilização para pessoas físicas e jurídicas envolvidas em fraudes, desvios, subornos e outros eventos relativos à corrupção. As legislações citadas demonstram a preocupação da Administração Pública de rechaçar comportamentos corruptos, tanto pelo cultivo e fortalecimento da integridade de seus servidores, quanto pela aplicação de sanções e penalidades aos que sucumbirem. Mais adiante, serão estudados outros meios empregados pela Administração Pública para impedir a difusão da corrupção no Estado brasileiro.

4 GERENCIAMENTO DE RISCOS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo serão abordados mecanismos de controle utilizados para acompanhar e auxiliar a Administração Pública na coibição da corrupção. Importa ressaltar que o recorte epistemológico é o Poder Executivo Federal. Ainda, busca-se apresentar a gestão de risco associada a efetivos de controles, em resposta aos riscos identificados, como eficaz instrumento

preventivo de refreio de possíveis lesões à integridade pública, notadamente ao risco aqui posto em luz: a corrupção.

Para Di Pietro (2004), o controle da Administração baseia-se nos poderes que os órgãos do Judiciário, Legislativo e Executivo possuem para fiscalizar e corrigir a própria Administração Pública, buscando a conformidade com os princípios legais a ela impostos.

O Instituto Serzedello Corrêa (2015), conhecido como Escola Superior do Tribunal de Contas da União, entende que para classificar as espécies de controle deve-se definir, primeiramente, qual a sua modalidade de acordo com:

- a) o órgão que realiza o controle: controle judicial, controle administrativo e controle legislativo;
- b) o momento em que se efetua o controle: controle preventivo, controle concomitante e controle sucessivo;
- c) o ambiente de controle: controle interno e controle externo, e;
- d) a natureza de controle: controle de legalidade e controle de mérito.

Todos estes elementos possuem em comum a finalidade de garantir que a Administração Pública concilie as suas atividades com os princípios constitucionais. (DI PIETRO, 2014).

4.1 MODALIDADES DE CONTROLE

Nos termos da Constituição, os Poderes exercem em alguma medida controles uns sobre os outros, bem como possuem sistemas de controle interno. No caso do Executivo, há controle por parte do Poder Judiciário nos controles dos atos administrativos, por exemplo. Há o controle realizado pelo Poder Legislativo (como nos casos em que conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União). No âmbito do sistema de controle interno ao próprio Poder Executivo cite-se o papel exercido pela Controladoria-Geral da União. Além disso, as próprias instituições possuem mecanismos de controle interno; nas IFES, em geral, é o caso de auditoria interna e corregedoria. Há ainda o Ministério Público Federal e a própria Polícia Federal. (GARCIA; CADEMARTORI; BARBOSA, 2020).

Sobre a classificação quanto ao órgão responsável pela execução do controle, existe a separação de controle administrativo, exercido pela Administração Pública sobre ela mesma para fiscalizar e corrigir seus atos, podendo ser iniciado mediante provocação ou por iniciativa própria; o controle legislativo, que trata da influência financeira e política sobre as decisões da

Administração Pública, através de órgãos de fiscalização e; o controle judicial, que avalia e valida (ou não) os atos administrativos (ISC, 2015).

Ao avaliar o momento em que o controle é realizado, há a possibilidade de exercer o controle prévio, que visa prevenir atos ilegais e ímprobos. O controle concomitante acompanha o trâmite das decisões para assegurar sua correta execução e o controle posterior tem caráter revisor sobre atos já praticados. O exame sobre a natureza do controle culmina na catalogação do controle de legalidade exercido pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para verificar a conformidade com as normas legais vigentes; enquanto o exame do controle de mérito é efetuado pela própria Administração Pública para apreciar as oportunidades dos atos administrativos. (ISC, 2015).

A verificação sobre o ambiente do controle vai indicar se este decorre de órgão da própria estrutura, chamado de controle interno, a exemplo de auditorias internas; ou se é exercido por órgão estranho à estrutura do ente que está sendo analisado, o controle externo (ISC, 2015). Há ainda a atuação do controle social, que é a participação do cidadão na gestão da coisa pública.

Este trabalho opta pela categorização do ambiente no qual o controle é exercido - externo e interno - e posteriormente se aprofunda no momento em que o mecanismo de controle é aplicado.

4.1.1 Controle Externo

Conforme o documento ‘Controles na Administração Pública’, produzido pelo Instituto Serzedello Corrêa para o TCU, o controle externo pode ser percebido como a atuação de órgãos alheios ao ente controlado com o objetivo de promover uma maior eficiência no papel desempenhado e, assim, garantir que os interesses da sociedade sejam prioridade em toda a atuação da Administração Pública.

Conforme a Constituição Federal, o Congresso Nacional é o titular do controle externo sobre a Administração Pública. O art. 70 da CF/88 exprime que o Congresso tem a responsabilidade de exercer a

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988).

No artigo seguinte, art. 71 da Constituição, estabelece-se o Tribunal de Contas da União como auxiliar do Congresso Nacional como controlador externo na Administração Pública.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

(BRASIL, 1988).

O Tribunal de Contas da União é composto por nove Ministros e exerce múltiplas funções para auxiliar no controle externo da Administração Pública. Enquanto órgão fiscalizador, além de averiguar contratos, o TCU é responsável por inspeções, auditorias e monitoramentos nos órgãos públicos da Administração direta e indireta. Ainda é encarregado de apreciar a legalidade de atos que conferem a admissão, pensão e a aposentadoria aos servidores públicos federais. Ao elaborar pareceres técnicos quanto à prestação de contas anual fornecida pelo Presidente da República, o TCU desempenha a função consultiva. Esta função

também pode ser reconhecida em sua atuação através de pareceres respondendo consultas de outros órgãos quanto às matérias de competência do Tribunal. (ISC, 2015).

Quando o Congresso Nacional, uma das Casas ou comissões trazem questionamentos e o TCU presta informações sobre a fiscalização exercida pelo Tribunal, pode-se dizer há a função informativa. A função judicante está presente no julgamento, por parte do TCU, sobre as contas prestadas por administradores e gestores de verbas públicas e também nas contas daqueles que geraram prejuízo ao erário por meio de irregularidades. Neste último caso, quando são sondadas ilegalidades e irregularidades em contas, entra a função sancionadora do Tribunal de Contas da União, pela aplicação de sanções previstas na Lei nº 8.443/92. (ISC, 2015).

Na eventualidade de alguma irregularidade, o Tribunal atua na função corretiva, ao estabelecer um prazo para o ente analisado alinhar-se à legislação vigente. Se a ilegalidade recai sobre ato administrativo, o TCU determina a sua suspensão; quando o objeto de análise é um contrato, cabe ao Congresso Nacional sustá-lo e, isso não ocorrendo em 90 dias, o Tribunal de Contas da União toma providências. (ISC, 2015).

A partir de sua Lei Orgânica, o TCU pode regulamentar e expedir atos normativos acerca de matérias de sua competência e de seu processo organizacional, operando na função de regulamentar. Diante da possibilidade de receber e atender à denúncias, o TCU funciona como ouvidoria para qualquer cidadão, associação, ente, gestor público ou partido político, associação. Essa atribuição fortifica a cidadania e a relação entre a sociedade e a Administração Pública. Por fim, o TCU produz materiais e cartilhas, além de seminários, palestras e outras práticas pedagógicas, visando reforçar a adoção de boas práticas na atuação dos órgãos públicos. (ISC, 2015)

Há ainda o controle exercido externamente pelo Poder Judiciário. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a moralidade eleva-se à casta de princípio e, seguindo o mesmo movimento, a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade) passa a afrontar diretamente atos de improbidade identificados na Administração Pública. Assim, o Judiciário passa a ter uma atuação mais intensa e próxima no combate à corrupção. Além disso, busca-se, por meio deste Poder, validar a legalidade e a finalidade de atos exarados pela Administração Pública, levando em conta se houve o cumprimento do dever do administrador. Esse meio de controle externo não se limita a aspectos de formalidade dos atos

Finalmente, o controle social pode ser definido como um meio de controle externo. Também chamado de exercício da cidadania, o este modelo é exercido pela sociedade, seja individualmente ou por meio de grupos organizados, através da participação democrática. A

Constituição Federal atribui ao cidadão o compromisso de denunciar possíveis ilegalidades, tornando-o responsável pela coisa pública.

4.1.2 Controle Interno

Como já foi brevemente explicado, o controle interno é aquele realizado por parte da própria estrutura organizacional. Na Administração Pública, a Instrução Normativa n. 01/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno/Controladoria-Geral da União, considera o controle interno como

o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público (BRASIL, 2001).

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 74 a integração dos Três Poderes para a manutenção do sistema de controle interno ao delegar funções de caráter preventivo ao Legislativo, Executivo e Judiciário.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
– apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988).

Para nortear a organização e a aplicação de mecanismos de controle interno, Instrução Normativa n. 01/2001 elenca diretrizes como a relação de custo-benefício que o controle deve proporcionar; a qualificação e o treinamento adequados para formar profissionais competentes e íntegros; a delegação de poderes e definição de responsabilidades para garantir a tomada de decisões de forma rápida e objetiva; a segregação de funções; a formalização de instruções claras e específicas; o controle sobre transações e; a aderência a diretrizes e normas legais pelas entidades envolvidas. (BRASIL, 2001).

No contexto do Poder Executivo federal, mediante auditorias e fiscalizações, a Corregedoria-Geral da União é o órgão de controle interno que detém o papel de investigar as irregularidades cometidas por servidores públicos federais. O principal objetivo da CGU, conforme seu website⁶, é “a defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.”. Composto por segmentos internos com funções bem definidas, a CGU é constituída pela Corregedoria Geral da União (CGR), a Secretaria-Executiva, a Secretaria de Controle Interno, a Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção e a Ouvidoria Geral da União.

A Corregedoria Geral da União (CGR) organiza e coordena os processos disciplinares administrativos instaurados para apurar a responsabilidade dos servidores públicos em atos possivelmente ímprobos. A Secretaria Federal de Controle Interno opera nos programas governamentais na esfera do Executivo federal, ao fiscalizar e avaliar a sua eficiência e efetividade. A Ouvidoria Geral da União recebe, averigua e encaminha as informações, denúncias, solicitações e sugestões referentes ao Poder Executivo federal. A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção trabalha com a fomentação de ações e condutas aspirando prevenir a corrupção na esfera da administração. (ISC, 2015)

Ainda, cada órgão integrante da cadeia de atuação da Administração Direta e Indireta possui instâncias próprias que trabalham internamente para fiscalizar, auditar e responsabilizar suas respectivas ações. Nas Universidades Federais, por exemplo, este papel é exercido pela Controladoria.

4.2 COMBATE REPRESSIVO À CORRUPÇÃO

4.2.1 O Combate Repressivo

Considera-se combate repressivo à corrupção aquele que ocorre após a consumação do evento. Esse tipo de ação pode ser capitaneada tanto pelo órgão auxiliar do Congresso Nacional, no caso o TCU, quanto pelo Judiciário, bem como um combate repressivo resultado de uma atuação de seu próprio controle interno. Veja-se, por exemplo, as operações especiais que contaram com a participação da CGU. Por meio de parcerias entre órgãos de defesa, como a Polícia Federal e o Ministério Público, são deflagradas ações investigativas para apurar

⁶ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>

desvios de verbas públicas federais e outros casos de corrupção. Apenas em 2020, mais de 60 operações foram iniciadas em todo o País.

A atuação repressiva pode se dar também a partir da responsabilização administrativa de seus servidores públicos. Nos exatos termos do artigo 143 da Lei n. 8.112/90 “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa. (BRASIL)

É de se registrar, ainda, e isso a partir do desenho constitucional que estabeleceu uma diversidade de controles sobre as ações do Estado, o Ministério Público e as Polícias com poder investigativo. Essas instituições gozam de autonomia de tal ordem que as inserem como protagonistas quando o assunto é o combate repressivo à corrupção, com ações destacadas.

Obviamente o presente trabalho não pretende trazer qualquer elemento desqualificador em relação à importância e necessidade do combate ostensivo e repressivo à corrupção. Trata-se de ações, mecanismos e instituições essenciais ao bom uso e aplicação dos recursos públicos e, sobretudo, exercem destacado papel corretivo e de certo modo, com isso, uma influência pedagógica a fim de evitar que novos desvios de conduta sejam uma constante.

Diferentemente disso, o que aqui se lança tem por objetivo destacar a importância da utilização do controle interno como instrumento efetivo no combate preventivo à corrupção. É de se dizer que a atuação dos órgãos repressivos é em verdade demonstração de falhas ou indicativo de necessidade de aprimoramentos no controle interno.

A Administração Pública contemporânea pressupõe o alinhamento dos mais sofisticados processos de governança e boa gestão, em atenção ao princípio constitucional da eficiência. Se a governança está diretamente vinculada ao atingimento de objetivos organizacionais previamente estabelecidos, e considerando a ocorrência de riscos que podem obstar o atingimento de tais objetivos, a implementação de efetivos controles são as respostas requeridas e exigidas em tal contexto.

Sendo a corrupção um evento futuro e incerto, o qual tem aptidão para frustrar e mesmo impedir o atingimento dos objetivos da organização, resta inequívoco o apontamento de controles específicos para combater esse risco, o qual os prejuízos institucionais e sociais são conhecidos e anteriormente, ainda que de forma sucinta, destacados neste trabalho. Fato é que a utilização dos controles internos como instrumento auxiliar de governança é consequência direta do mandamento constitucional da eficiência e da projeção de uma nova e eficiente Administração Pública.

O controle interno no combate à corrupção e seu papel preventivo

Os componentes que constituem o controle preventivo dirigido ao enfrentamento da corrupção são substanciais para dar seguimento à governança pública e certificar a proteção da moralidade administrativa. A corrupção não mais se restringe à procedimentos burocráticos ou à ações escrachadas do estereótipo de dinheiro na cueca, pois tornou-se sofisticada e ardilosa. Siqueira e Rosolen (2017) frisam que *“a corrupção não representa apenas uma ilegalidade com alta reprovação jurídica e moral, mas também consiste num fator de injustiça social, de discriminação, de desigualdade, de pobreza e de exclusão de pessoas menos favorecidas da sociedade”*.

Com as transformações das várias camadas que compõem a atuação da Administração Pública e o aumento da complexidade do risco à integridade, surge a necessidade dos órgãos de controle inovarem na execução de suas atividades, de modo que metodologias geralmente empregadas no setor privado começam a ganhar espaço e aplicação no setor público. Um exemplo disso é a utilização de recursos como o mapeamento e a gestão de riscos dos entes públicos para a redução de incertezas na tomada de ações e decisões por parte dos gestores.

A gestão de riscos é um procedimento essencial para a boa governança pública e destaca-se como um método dinâmico, atual e assíduo para reconhecer e prevenir riscos. Conforme foi apresentado, a gestão de riscos não é o tratamento em si, mas o meio de detectar e descrever o problema para, então, usar corretamente as inúmeras formas de controle existentes na Administração Pública no combate à corrupção.

Em uma metáfora simples, quando o paciente desconfia de alguma doença, este procura o médico para diagnosticá-lo. O médico pode realizar uma anamnese breve, dar uma diagnose superficial e receitar um tratamento genérico, sem se preocupar em acompanhar o paciente de forma aprofundada. Ou o médico pode fazer um levantamento intensivo de informações sobre os sintomas, sobre o contexto de vida do paciente e analisar exames para apresentar o tratamento adequado. A gestão de riscos se aproxima dessa segunda opção.

O objeto de estudo deste trabalho, gestão de riscos como instrumento de combate à corrupção, é a solução ideal para sanar o emprego cego e inconsistente de um instrumento qualquer, o que implicaria em altos custos e baixo rendimento - uma grave lesão à economicidade dos recursos públicos. Ademais, se o gestor não é capaz de identificar os pontos

fracos de sua organização e remediá-los pontualmente, o esforço será maior do que o necessário, o que, automaticamente, feriria o princípio constitucional da eficiência.

Além do mau uso dos sistemas de controle, é necessário enfatizar as disfunções geradas pelo seu uso excessivo, afinal, a diferença entre o remédio e o veneno está na dose. A restrição excessiva e a repressão limitam a atuação do gestor público, de modo que este passa a temer qualquer movimento, uma vez que pode acabar enquadrado na Lei de Improbidade Administrativa. Por isso, sugere-se a ponderação para atingir uma atividade administrativa funcional e, ao mesmo tempo, íntegra e proba.

Ademais, as etapas que compõem a gestão de riscos permitem incluir na análise questões econômicas, sociais, políticas e ambientais que também repercutem nos objetivos finais da Administração Pública.

Mediante o exposto, a presente monografia defende que o controle preventivo auxiliado pela gestão de riscos possibilita o uso inteligente de recursos no combate à corrupção. Não há pretensão de diminuir ou extinguir os resultados obtidos com o controle externo e repressivo, pois compreende-se que essas atividades se complementam e são essenciais para proteger a Administração Pública. Todavia, vislumbra o estudo pela necessidade da prática e uso consciente dos meios de controle sobre os órgãos públicos, pois o administrador não deve temer a execução de seu dever, mas se sentir amparado ao tomar decisões e buscar o bem comum.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo principal analisar a gestão de riscos como estratégia de combate à corrupção na Administração Pública brasileira. Para isso, este trabalho teve como sujeito a Administração Pública, enquanto Poder Executivo Federal, que é a responsável pela gestão dos bens e dos interesses da sociedade, e que está suscetível a eventos futuros e incertos que podem prejudicar o alcance de seus objetivos. A delimitação realizada teve por base a corrupção como um risco a ser tratado, uma vez que ela cerca as ações e atividades dos gestores públicos, bem como prejudica a satisfação das necessidades dos cidadãos.

O início do presente trabalho procurou contextualizar as evoluções sofridas nos modelos administrativos do Estado brasileiro, passando por uma administração patrimonialista, burocrática até chegar à Nova Administração Pública – NAP. Durante o desenvolvimento deste último modelo, é possível perceber uma rápida convergência da NAP para a Governança Pública, pois a primeira buscava transparência, eficácia e flexibilidade, o que naturalmente abriu caminho para o conjunto de boas práticas que a segunda recomenda.

Com necessidade dos gestores tomarem decisões cada vez mais complexas, sejam sobre o uso de verbas públicas ou outras responsabilidades frente aos administrados, foram adotadas estratégias que propiciem escolhas responsáveis e eficientes. Frisou-se, ao decorrer do trabalho, que, por vezes, apesar dos riscos estarem presentes em toda e qualquer operação, os gestores não podem evitar completamente os riscos, pois isso incidiria na não execução do fim maior da Administração Pública: satisfazer as necessidades de seus administrados. Logo, os servidores públicos devem compreender que se deve correr riscos, se estes riscos forem inteligentes.

No desenvolvimento do primeiro capítulo, a autora define o que é a gestão de riscos, verificando as etapas básicas de sua aplicação, as suas diretrizes e princípios norteadores e apresenta o modelo COSO ERM, amplamente utilizado no setor público.

Antes de aprofundar na gestão de riscos, foi necessário conceituar e classificar o que é o risco. Determinou-se que são eventos futuros e incertos que podem impactar os objetivos da organização e que a classificação de um risco varia de acordo com o contexto analisado. A Administração Pública enfrenta diversos riscos, a exemplo de ameaças operacionais ou que afetem a reputação dos órgãos. Um desses riscos, que é o recorte epistemológico da presente pesquisa, é a corrupção – ou risco à integridade.

Em um segundo momento, para mensurar e conhecer de forma mais aprofundada as repercussões da corrupção, dedica-se um capítulo para tratar de suas possíveis origens, impactos e, também, alguns aspectos destacados da corrupção no desenvolvimento do País ao longo dos anos.

Por fim, no último capítulo, são explorados controles disponíveis à Administração Pública, passando por modelos de controles internos e externos, bem como controles de essência preventiva e reativa. Neste documento também buscou-se evidenciar que não é necessário impor mais controle na Administração Pública, mas saber usar o controle de forma habilidosa e eficiente.

Os controles externos e reativos ganharam destaque ao apurar escândalos de corrupção nos últimos anos na política brasileira. Necessita-se, porém, de uma mudança de paradigma, no sentido de sair de uma visão salvadora embasada na repressão, e buscar na prevenção e na conformidade os parâmetros para a conformidade e combate à corrupção.

Ao final do trabalho, conclui-se que quando há um ambiente de boa governança com adequada gestão de risco, o gestor público consegue programar meios de controle corretos e efetivos que reagem aos riscos sondados. Os controles internos, portanto, podem e devem ser utilizados no combate à corrupção, sendo esta uma atuação preventiva, ou antecedente ao evento. Todavia, esse controle deve obedecer a parâmetros e limites capazes de inseri-los no modelo de boa governança e não como processos intrínsecos ou com valor em si mesmo.

Em suma, o trabalho conclui que sim, a gestão de riscos é um instrumento viável no combate à corrupção dentro da Administração Pública brasileira, quando acompanhada de uma mudança de cultura organizacional, de comprometimento da alta administração, da adesão aos programas de integridade e compliance, para efetivamente tratar os riscos identificados.

REFERÊNCIAS

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO 31000**. Gestão de riscos: princípios e diretrizes, 2009. Disponível em: <https://gestravp.files.wordpress.com/2013/06/iso31000-gestc3a3o-de-riscos.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.
- AGUIAR DE OLIVEIRA, Cristiano. **Economia da Corrupção**. 2019. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/336592199_Economia_da_Corruptao. Acessado em 10 de out. de 2020.
- AIRES, Hilton Boenos; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. **A corrupção política e o seu papel na formação da identidade política brasileira**. 2015. Disponível em http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_0567_0609.pdf. Acesso em 16 set. 2020.
- ARAÚJO, Artur Alves de. **Gestão de risco no setor público: percepção do gerenciamento de riscos nas universidades federais**. 2019. 229 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Controladoria) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife.
- ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. 2016. “Gestão De Riscos No Setor Público”. **Revista Controle - Doutrina e Artigos** 12 (2):179-98. <https://doi.org/10.32586/rcda.v12i2.110> Acesso em: 11 set. 2020.
- BERNINI, Eduardo José. **Governança e alinhamento de conceitos no contexto das políticas públicas: um complemento ao estudo de caso do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente de São Paulo**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas - FGV, São Paulo, 2015.
- BIASON, Rita de Cássia. **A corrupção na história do Brasil: sentidos e significados**. 2019. Revista da CGU. V. 11, N. 19. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44240>. Acesso em 09 set. 2020.
- BOBBIO, Norberto. Democracia. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C, Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1, p. 292 -293.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual de gerenciamento de riscos e controles internos**. Brasília, janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/gestao-de-riscos/biblioteca/Manual/ManualdeGestodeRiscosMJverso1.pdf>. Acesso em 05 set. 2020.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP. **Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/controle-interno/manual_de_girc___versao_2_0.pdf. Acesso em 20 out 2020.

BRASIL, Tribunal De Contas da União – TCU. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Controles na Administração Pública.** 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controles-na-administracao-publica-8A81881E747486F301749AAE2C105199.htm>. Acesso em 22 set 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/. Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.846/13.** 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei n° 8429/1992.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa SFC/MF n.º 02, de 20 de dezembro de 2000.** Estabelece normas de organização e apresentação das tomadas e prestações de contas dos gestores de recursos públicos e rol de responsáveis, do Poder Executivo Federal. Disponível em: www.presidencia.gov.br/cgu. Acesso em 19 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Crêterios Gerais de Controle Interno na Administração Pública.** 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A4C80AD015A4D5CA9965C37>.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública/Tribunal de Contas da União.** – Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2a Edição, 2018. 148 p. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33149>. Acesso em: 12 set. 2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos/ Tribunal de Contas da União.** – Brasília : TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro (1940).** República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 11 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 426, de 30 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/235066-politica-de-gestao-de-integridade-riscos-e-controles-internos-dispoe-sobre-a-instituicao-da-politica-de-gestao-de-integridade-riscos-e-controles-internos-da-gestao-do-ministerio.html>. Acesso em: 11 set. 2020.

BRASILIANO, Antônio Celso Ribeiro. **Inteligência em riscos [livro eletrônico]:** gestão integrada em riscos corporativos. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Sicurezza, 2018.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e PACHECO, Regina Silva. **Crise Política e Reforma das Instituições do Estado Brasileiro.** Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2005: p. 150-170.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom Estado, e reforma da gestão pública. Luiz Carlos Bresser-Pereira. *In:* Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil.** São Paulo: Campus Elsevier, 2004: 3-15.

CASTELLA, G. M.; GABARDO, Emerson. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. A&C. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional** (Impresso), v. 10, p. 129, 2015.

CORDEIRO, C.P.B.S. **A corrupção sob um prisma histórico sociológico:** análise de suas principais causas e efeitos. 2017. 27 p. artigo (doutorado em educação) - Cesmac Faculdade do Agreste- Arapiraca, Alagoas, 2017.

COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada.** Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil (Audibra) e Pricewaterhouse Coopers Governance, Risk and Compliance, Estados Unidos da América, 2007

CUNHA, Leonardo da Silva. **Da Lei n. 12.846/13 e do controle da administração pública:** a evolução dos mecanismos de combate à corrupção no Brasil no campo do direito administrativo. 2017. 106 f. Monografia (Especialização Novas Tendências do Direito Público) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

DALLARI, D. D. A. **Elementos de teoria geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 2005.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOMOKOS, László, Nyéki, Melinda, Jakovác, Katalin, Németh, Erzsébeth and Hatvani, Csaba, (2015). **Risk Analysis and Risk Management in the Public Sector and in Public Auditing, Public Finance Quarterly**, 60, issue 1, p. 7-28, Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:pfq:journl:v:60:y:2015:i:1:p:7-28>. Acesso em: 11 set. 2020.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Implementando a Gestão de riscos no setor público**. Brasília: Enap 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4088/1/Modulo%201-Estruturas%20de%20Gerenciamento%20e%20Bases.pdf>> Acesso em: 1 Out. 2020.

FARIA, Luciana Jacques. **Nova Administração Pública: O Processo de Inovação na Administração Pública Federal Brasileira Visto pela Experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”**. XXXIII Encontro Anpad. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS378.pdf>. Acesso em 3 Set 2020.

FRIEDE, Reis. As Raízes da Corrupção Brasileira. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, [S.l.], v. 23, n. 45, p. 12-24, jul. 2019. ISSN 2177-8337. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/219>. Acesso em: 27 out. 2020.

GUPTA, S., Davoodi, H. & Alonso-Terme, R. **Does corruption affect income inequality and poverty?**. *Econ Gov* 3, 23–45 (2002). <https://doi.org/10.1007/s101010100039>.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Revista Análise**, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

KLITGAARD, R. **International Cooperation against Corruption, Finance & Development** (March 1998), p. 4 (available on: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>).

LAMBSDORFF, Johann Graf. 2006a. **“Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-Section of Countries?”** Em *International Handbook on The Economics of Corruption*, Susan Rose-Ackerman.

MARCELINO, G. F. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. **Revista do Serviço Público**, v. 44, n. 2, p. 105 - 115, 19 maio 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. Governança Pública. In: Antonio Gonçalves de Oliveira; Beatriz Jackiu Pisa e Sonia Maria Augustinho (Org.). **Gestão e Governança Pública: Aspectos Essenciais**. Curitiba: UTFPR, 2016. p. 135-194.

OCDE, **Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública**. Paris: OECD Publishing, 2017b. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: Origens, Comentários e Análises da Legislação Correlata**. São Paulo. Saraiva, 2014, p. 21.

REGIONAL COOPERATION COUNCIL. **Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe Comparative Study and Methodology**. 2020. Disponível em http://www.rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf. Acessado em 12 de set. 2020.

ROSE-ACKERMAN, Susan and PALIFKA, Bonnie J., 2016, What Is Corruption and Why Does It Matter? *In: Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2. Cambridge : Cambridge University Press. p. 3–48.

SIQUEIRA, D.; ROSOLEN A. Corrupção e suas Consequências Nefastas: o controle externo preventivo e meios alternativos como mecanismo de combate. **Revista Direito em Debate**, v. 26, n. 47, p. 133-176, 21 set. 2017.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. CGU. **Metodologia de Mapeamento de Riscos de Corrupção**. 2006. Disponível em: <http://centrac.org.br/download/mapa-risco-da-corrupcao/#:~:text=O%20Mapeamento%20de%20Riscos%20de,ocorr%C3%Aancia%20de%20atos%20de%20corr%C3%A7%C3%A3o..> Acesso em 10 ago 2020.

UNITED NATIONS. Office on Drugs and Crime (UNODC). **An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: a Practical Guide**. 2013. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf . Acesso em: 8 out 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. BIBLIOTECA UNIVERSITÁRIA. BIBLIOTECA CENTRAL. **Tutorial de formatação de trabalhos acadêmicos A4 utilizando o WORD**. Florianópolis: BU/UFSC, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/198045>. Acesso em: 01 dez. 2020.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, Gestão de Riscos e Integridade**. Brasília: ENAP, 2019. 240 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%c3%a7a%20Gest%c3%a3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 12 set. 2020.

WORLD BANK. Chapter 12. Governance and Management. *In: Global Evaluations Sourcebook*, 2007. Disponível em: Acesso em: 12 out. 2020.