

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PRINCÍPIO DA INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre

PAULO ANDRADE GOMES

Rio de Janeiro – 2020

PAULO ANDRADE GOMES

O PRINCÍPIO DA INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dissertação apresentada ao programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Roberto da Costa Pimenta

Rio de Janeiro

2020

Gomes, Paulo Andrade

Princípio da integridade da administração pública / Paulo Andrade
Gomes. – 2020.

94 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Roberto Pimenta.

Inclui bibliografia.

1. Moralidade administrativa. 2. Governança pública. 3. Ética empresarial.
4. Administração de risco. I. Pimenta, Roberto da Costa. II. Escola Brasileira
de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e
Pesquisa. III. Título.

CDD – 172.2

Elaborada por Márcia Nunes Bacha – CRB-7/4403

PAULO ANDRADE GOMES

“O PRINCÍPIO DA INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”.

Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 21/12/2020

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Presidente da Comissão Examinadora: Prof^o Roberto da Costa Pimenta



Roberto da Costa Pimenta
Orientador

p/ 
Paulo Roberto de Mendonça Motta
Membro Interno

p/ 
Elaine Maria Tavares Rodrigues
Membro Externo

Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº.068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.


Flavio Carvalho de Vasconcelos
Diretor


Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV
Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc

RESUMO

Objetivo – O contexto da pesquisa tem como marco inovador o disposto no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que estabelece a integridade como um dos princípios da governança pública e tem como objetivo extrair a percepção dos Procuradores, que trabalham ou já trabalharam com a Dívida Ativa da União, acerca de sua aplicação.

Metodologia – A pesquisa foi desenvolvida com abordagem qualitativa exploratória, utilizando os métodos de análise documental e estudo de campo, por meio de entrevistas estruturadas com Procuradores da Fazenda Nacional que trabalham ou já trabalharam com a Dívida Ativa da União.

Resultado – Esta dissertação apresentou como resultado que, na percepção dos Procuradores que trabalham ou já trabalharam com a Dívida Ativa da União, o princípio de integridade é desconhecido por expressiva maioria, mas de importância reconhecida apesar disso, há uma convergência no sentido de admitir sua importância para a gestão pública.

Limitações – A pesquisa sofreu limitação diante da inexistência de sincronização da linguagem das instâncias de integridade investigadas. A Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União utiliza a nomenclatura “improbidade” para abranger vários tipos de irregularidades, sem especificá-los, a Ouvidoria do Ministério da Economia não detalha o órgão interessado e não define com mais precisão o tipo de ocorrência relatada.

Contribuições práticas – Uma contribuição do estudo é a necessidade de aprofundar a divulgação da existência e obrigatoriedade dos programas de integridade, considerando que se apurou um grande desconhecimento a respeito do mesmo. Contribui, também, para refletir sobre a possibilidade de que organizações governamentais inseridas na estrutura da administração pública direta e que não possuam autonomia, possam ter o seu próprio programa de integridade, tendo em vista as competências legais que lhes são atribuídas.

Contribuições para a sociedade – O tema é relevante, pois elevado à categoria de princípio fundador da governança pública, a discussão sobre integridade deve se intensificar em todos os ambientes, como forma de fomentar uma cultura de administração livre de fraudes e corrupção e o meio acadêmico é um campo que auxilia sua disseminação.

Originalidade – O tema integridade é relevante, atual e enseja ser abordado com mais frequência. Não se conhece pesquisa acerca da aplicação do princípio de integridade, cujo universo seja a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Palavras-chave: Integridade. Governança. Gestão de riscos.

Categoria: Dissertação de Mestrado.

ABSTRACT

Purpose – The research context has as an innovative framework the provisions of Decree No. 9,203, of November 22, 2017, which establishes integrity as one of the principles of public governance and aims to extract the perception of Attorneys, who work or have worked with the Federal Debt on its application.

Design/methodology/approach – The research was developed with an exploratory qualitative approach, using the methods of document analysis and field study, through structured interviews with National Treasury Attorneys who work or have worked with the Federal Active Debt.

Findings - This dissertation presented as a result that, in the perception of the Attorneys who work or have worked with the Union's Active Debt, the principle of integrity is unknown by a significant majority, but of recognized importance nonetheless, there is a convergence in the sense of admitting its importance for public management.

Research limitations – The research was limited due to the lack of language synchronization of the investigated integrity instances. The Internal Affairs Department of the Federal Attorney General's Office uses the nomenclature “improbity” to cover various types of irregularities, without specifying them, the Ombudsman of the Ministry of Economy does not detail the interested body and does not define more precisely the type of reported event.

Practical implications – A contribution of the study is the need to deepen the disclosure of the existence and mandatory nature of integrity programs, considering that there was a great lack of knowledge about it. It also contributes to reflect on the possibility that governmental organizations inserted in the structure of direct public administration and that do not have autonomy, may have their own integrity program, in view of the legal competences attributed to them.

Social implications – The theme is relevant, since elevated to the category of founding principle of public governance, the discussion on integrity should intensify in all environments, as a way to foster a culture of administration free from fraud and corruption and the academic environment it is a field that helps its dissemination.

Originality - The topic of integrity is relevant, current and aims to be addressed more frequently. No research is known about the application of the principle of integrity, whose universe is the Attorney General of the National Treasury.

Keywords: Integrity. Governance. Risk management.

Category: Master's thesis.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Relação de documentos.....	38
Quadro 2	Relação dos entrevistados.....	42
Quadro 3	Categorias. Elaborado pelo autor, com base na Portaria ME nº 239, de 23 de maio de 2019 e Guia de Integridade da CGU (2015).....	45
Quadro 4	Painel de integridade.....	64
Quadro 5	Processos disciplinares CGAGU.....	66
Quadro 6	Processos administrativos disciplinares instaurados e julgados.....	66
Quadro 7	Totalização de processos disciplinares.....	77
Quadro 8	Número de penalidades.....	78

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução de processos administrativos instaurados pela CGAGU.....	76
Gráfico 2	Processos julgados x penalidades x arquivados + absolvições.....	78
Gráfico 3	Penalidades.....	79

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	Advocacia-Geral da União
CGU	Controladoria-Geral da União
CGAGU	Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União
COGED	Coordenação-Geral de Ética e Disciplina
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DIAFI	Divisão de Assuntos Fiscais
DIDAU	Divisão da Dívida Ativa
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GD	Grandes devedores
NASPAA	Rede de Escolas de Políticas Públicas, Assuntos e Administração
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PDA	Procurador-Chefe da Dívida
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	PROBLEMA.....	10
1.1	Introdução.....	10
1.2	Relevância.....	12
1.3	Delimitação do estudo.....	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1	Princípio da integridade.....	13
2.2	Governança.....	21
2.3	Gestão de riscos.....	28
3	PERCURSO METODOLÓGICO.....	32
3.1	Coleta de dados.....	37
3.1.1	Análise documental.....	37
3.1.2	Entrevistas.....	39
3.1.3	Observação direta.....	41
3.2	Sujeitos da pesquisa.....	42
3.3	Tratamento dos dados.....	43
3.4	Limitações da pesquisa.....	45
4	RESULTADO DA PESQUISA.....	47
4.1	Documentos.....	47
4.2	Entrevistas.....	50
4.2.1	Critério 1: conhecimento da organização.....	51
4.2.2	Critério 2: estimular um comportamento ético e íntegro na organização.....	52
4.2.3	Critério 3: fomentar transparência.....	53
4.2.4	Critério 4: canais de denúncia e representação.....	54
4.2.5	Critério 5: gestão de riscos e controles.....	56
4.2.6	Critério 6: atuação correicional.....	58
4.2.7	Critério 7: integridade.....	61
4.3	Painel de integridade.....	63
4.4	Quebras de integridade e processos disciplinares.....	64
5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	68
6	IMPLICAÇÕES DO ESTUDO.....	80
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
	REFERÊNCIAS.....	86

APÊNDICES.....	93
Apêndice 1: Roteiro da entrevista.....	93
Apêndice 2: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	94

1. PROBLEMA

A ética é tema constante em todo ramo do conhecimento e na administração também sempre se fez presente. Nessa, o estudo sobre governança pública calcada em princípios balizadores de uma boa gestão ganha espaço cada vez mais, sendo um deles o da integridade, cujos procedimentos intencionam prevenir, detectar, punir e remediar fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança. O presente trabalho trata de averiguar em que medida o princípio da integridade de governança pública é aplicado na administração pública.

1.1 Introdução

Em geral, a imagem que se tem dos servidores públicos não é muito boa, alimentada por constantes reportagens publicadas na imprensa sobre diversas áreas do serviço público. Os exemplos de matérias na mídia acerca de ocorrência de casos de corrupção são variados, como na execução de obras (JORNAL DO COMÉRCIO, 2018; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2017; VEJA, 2019), no setor de transportes (Diário do Transporte, 2020; GAZETA DO POVO, 2018), no serviço militar (UOL, [200?].), na educação (JORNAL NOVO HAMBURGO, 2018), na saúde (A TARDE, 2018; BBC, 2020; O POVO, 2017), segurança pública (GAZETA DIGITAL, 2018), dentre outros. Nessa seara, os temas fraude e corrupção permeiam muitas discussões travadas e podem ser apontada como um fator degenerativo das organizações e de desconfiança a respeito de seus componentes.

Nos últimos anos, entretanto, têm-se visto inovações normativas para se exercer um maior controle e responsabilização dos envolvidos em desvios de conduta, mais focada na tentativa de prevenção desses tipos de atos. O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, é um exemplo desses atos normativos e dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O art. 2º, inciso I, define a governança como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

Essa definição evidencia que a governança objetiva a execução de políticas públicas e a prestação de serviços para a sociedade, através da combinação de mecanismos que permitam uma avaliação e controle da gestão. Espera-se que os recursos sejam bem administrados em benefício do interesse de toda a população, sem desvios.

Em uma gestão dominada por suborno, as decisões tomadas são norteadas pela corrupção, em vez de serem no interesse da sociedade, gerando um ambiente que suga os

recursos. A governança converteu-se no elo entre a atividade política e a função administrativa, uma associação entre o exercício da cidadania a uma boa administração (ZENCKNER, 2019). As políticas públicas e os demais serviços prestados passam a ter uma participação maior dos cidadãos, no sentido de esses poderem exercer mais fiscalização e assim inibirem práticas contrárias ao interesse da comunidade. Essa aproximação ainda auxilia a nutrir uma relação de confiança entre os indivíduos e os administradores públicos.

O Decreto lista seis princípios norteadores da governança, sendo a integridade um deles e determinou que os órgãos e entidades instituíssem seus respectivos programas de integridade. Ou seja, a integridade foi elevada à categoria de princípio e deve ser convertida em programa para utilização na administração pública. Nesse novo patamar para o qual foi elevada, a integridade assume papel de importância tangível e inevitável, já que toda organização deve trabalhar seu conceito (BRASIL, 2017).

Observa-se nessa fase inicial que as atenções têm sido dadas, em geral, às licitações e contratações públicas, por envolverem altas somas de dinheiro e serem mais abrangentes, não obstante o Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) também se referir a toda espécie de serviço público, como saúde, segurança pública, transporte.

Recentemente, esse programa foi instituído no Ministério da Economia pela Portaria nº 239, de 23 de maio de 2019, cuja composição foi ampliada na reforma proposta pelo atual governo, que concentrou as atribuições dos antigos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Previdência, do Trabalho e da Indústria e Comércio.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) foi mantida na estrutura e sua competência, dentre outras coisas, é lidar com a arrecadação de tributos não pagos espontaneamente, judicial e extrajudicialmente. O cidadão ou empresa que eventualmente possua alguma obrigação não paga e cujo nome é lançado na relação de devedores, terá consequências em sua rotina, que vão da impossibilidade de uma transação, até a constrição e expropriação forçadas de seu patrimônio provocadas em ação judicial movida pela PGFN.

O público atendido é amplo, a quantidade de sistemas que utiliza é grande, a deficiência estrutural existe e a organização precisa ter seus princípios bem fortalecidos e mecanismos de controle adequados, para evitar o desvirtuamento das funções por seus integrantes. Investigar o estágio atual de desenvolvimento institucional da Procuradoria no tocante à aplicação do princípio da integridade, especialmente na gestão da Dívida Ativa da União, que é um setor sensível de um dos serviços por ela prestados, pode auxiliar os gestores no encaminhamento de medidas para o aperfeiçoamento da organização.

1.2 Relevância

A relevância da pesquisa reside no fato de o serviço público ser alvo constante de notícias sobre irregularidades de diversas espécies, em todos os níveis da administração, sendo a corrupção uma delas. De um lado, essas notícias geram um clima de insatisfação e descrédito em parcela da população, no tocante aos serviços que lhes são prestados e de desconfiança dos funcionários públicos. Do outro lado, essas notícias também geram um sentimento de incômodo em grande parcela de servidores públicos que se esmeram em cumprir seus deveres, sem desvio de finalidade, mas que findam sendo tratados também como responsáveis por algo que não fizeram.

Estabelecer mecanismos de controle para reduzir esses tipos de ocorrências ao menor número possível é necessário, já que extinguir totalmente não é algo possível, a fim de também estabelecer uma relação de confiança entre os funcionários públicos e os destinatários dos serviços prestados.

O conceito de integridade e um programa com essa denominação se enquadra nesse esforço. Tem sido desenvolvido na administração pública em muitos países ao longo dos últimos anos e no Brasil foi alçado à condição de princípio de governança, que, além disso, tornou obrigatória a instituição de um programa de integridade em todos os órgãos da administração pública federal.

É um tema atual, do interesse de todas as esferas da administração pública, independentemente do tipo de serviço prestado e investigar sua aplicação prática contribui para lhe dar destaque e a importância que merece.

1.3 Delimitação do estudo

Cabe esclarecer que, não obstante haja uma abordagem sobre alguns aspectos da administração pública, o foco do presente trabalho está delimitado à análise da aplicação do princípio da integridade na PGFN, organização em que o autor presta serviço e que auxiliará na obtenção de informações.

O estudo foi realizado no período de janeiro de 2017, data em que foi criada a Divisão de Integridade, Gerenciamento de Riscos e Controles Internos da Gestão no âmbito da PGFN, até junho de 2020.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A integridade é um dos princípios de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, previsto no artigo 2º, do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) e o artigo 19 desse mesmo ato normativo determinou que todos os órgãos e entidades da administração pública adotassem um programa de igual nome. Levando em conta que o escopo da pesquisa é analisar esse programa, é necessário abordar o tema integridade, que também é um dos princípios de governança e um mecanismo para o exercício desta, que é o segundo tópico a ser desenvolvido. Por fim, será tratada a gestão de riscos, que é a atividade que auxilia a governança e fundamenta o controle interno na administração.

2.1 Princípio da integridade

O Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e elenca a integridade, juntamente com a capacidade de resposta, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência como princípios. O artigo 19, por sua vez, determina a adoção de programa de integridade pelos órgãos e entidades da administração pública e atribui à Controladoria-Geral da União (CGU), no artigo 20, a competência para estabelecer mecanismos para a estruturação, execução e monitoramento desses programas (BRASIL, 2017).

Sua conceituação como princípio de governança já registra a importância que lhe é atribuída e norteia toda atividade a ser empreendida pela administração pública.

Girardi e Oliveira (2019) são otimistas com as disposições do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), em virtude da ênfase dada à prevenção e não na repressão de condutas. Para os autores, os mecanismos de integridade, como gestão de riscos, *accountability*, transparência e instâncias de auditoria, também são sinais do potencial sucesso do ato normativo.

Não obstante a edição desse Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), a CGU havia tomado a frente do assunto anteriormente e lançado o Guia de Integridade Pública com orientações para a administração pública federal em 2015, sugerindo várias medidas nesse sentido: estímulo a um comportamento íntegro na organização, investimento na seleção e formação de dirigentes, definição de regras claras na interação público-privada, transparência, ouvida e envolvimento de partes interessadas, gerenciamento eficaz de riscos, identificação e punição de responsáveis por desvios e instituição de uma instância interna de integridade.

Nesse Guia de Integridade Pública, a CGU (2015, p. 5) conceitua a integridade pública, “como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente”.

Já o Programa de Integridade foi definido na Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018:

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se:

I - Programa de Integridade: conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança; e

Essa definição sofreu pequena modificação com a Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019, que excluiu a referência à governança, mas ampliou os objetivos:

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se:

I - Programa de Integridade: conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta;

Ao elaborar o Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade, a CGU menciona o conceito de integridade elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que diz que a integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.

Para aquela organização, a integridade é uma condição fundamental para os governos proverem uma estrutura confiável e eficaz para a vida social e econômica de seus cidadãos e garanti-la significa que o comportamento dos servidores públicos está alinhado com os objetivos da organização em que trabalham; que as operações diárias dos serviços são confiáveis; que os cidadãos recebem tratamento imparcial baseado na legalidade e justiça; que os recursos públicos são utilizados eficaz, eficiente e apropriadamente; e que os procedimentos de tomada de decisão são transparentes para o público. O conceito tem a ver com valores e identificá-los é o primeiro passo para a criação de uma cultura onde, tanto os servidores públicos, como a sociedade, têm um entendimento comum sobre o comportamento esperado dos detentores de cargos públicos. Os valores são: imparcialidade, legalidade, integridade, eficiência e transparência (OCDE, 2000, p. 12).

A integridade é uma característica interna do indivíduo, em que todas as suas crenças, medidas e princípios derivam de uma lei universal que ele impõe sobre si mesmo. A integridade não admite que a pessoa aja contra uma regra que ela própria quer que seja

seguida universalmente, porque seria incoerente consigo mesma. Autenticidade e reciprocidade entre o discurso e a conduta de quem é íntegro, então, caminham inseparavelmente (ZENKNER, 2019). O sujeito vive de acordo com seus princípios e suas atitudes na prática são a exteriorização deles. A integridade tem a ver com o aspecto subjetivo do indivíduo, sua interioridade, que faz com que seus valores sejam robustos o suficiente para não se render a tentações de desvio de conduta.

Segundo Zenkner (2019), um mecanismo de integridade se distingue de um mecanismo de *compliance*, pois o primeiro tem como objetivo que a organização funcione com base em altos padrões de correção, enquanto o segundo visa principalmente a proteção contra a aplicação de sanções.

Verifica-se, assim, que a integridade trabalha o indivíduo internamente, para fortalecer seus princípios e crenças que servirão como anteparo contra as eventuais fraquezas que podem levá-lo a se portar de maneira incorreta. Já o *compliance* tem como objetivo a regulação, a fiscalização, mediante codificação de normas que preveem as consequências externas dos desvios dos funcionários.

A integridade não pode ser assegurada apenas com regulação, procedimentos internos, tecnologia, estrutura e treinamentos maçantes, deixando em segundo lugar o aspecto humano, pois criar regras e determinar seu cumprimento é insuficiente (ZENKNER, 2019).

Se a integridade visa a subjetividade do indivíduo, é necessária a humanização da organização, focando em medidas que tocam na essência das pessoas, não tendo efeito se forem limitadas a controles por intermédio de instrumentos ou regras a serem cumpridas. É necessário, pois, trabalhar com a sensibilização dos envolvidos para que se conscientizem de sua importância e se engajem nos seus propósitos, porque são eles que farão as escolhas na rotina das atividades, entre o correto e o incorreto.

Um programa de integridade, então, é mais vantajoso do que um programa de *compliance*, visto que diminui a burocracia e a necessidade de fiscalização dos funcionários. O risco de corrupção diminui, não por causa de normas, mas por conta da opção consciente dos servidores pelo comportamento íntegro. Esse programa não busca transformar a natureza humana, mas promover o desenvolvimento de um individualismo socialmente responsável, que pode contribuir para diminuir as probabilidades de o funcionário ser influenciado pelos vícios da cultura organizacional (ZENKNER, 2019).

O significado da integridade deve ser considerado mais amplo que as políticas antifraude e corrupção e deve ser mais profundo do que apenas a honestidade e ser honesto. A integridade pública é uma virtude abrangente do tipo prático e contém paralelo com a

phrónêsis aristotélica, que visa alcançar a excelência nas práticas profissionais e permite uma reflexão contínua sobre a qualidade do trabalho dos funcionários públicos (STEDEN, 2020).

Huberts (2018) apresenta oito visões diferentes sobre integridade, sendo que o básico é que ela está mais relacionada com a moral no comportamento do processo de governança e não com o conteúdo das decisões ou com os resultados. Geralmente o enfoque é mais com corrupção, mas a integridade distingue muitos tipos de comportamentos que violam a validade das normas e valores morais. Essas normas e valores morais são muito ausentes das análises dos estudiosos quando pretendem descrever, explicar e entender a realidade da governança na administração.

O autor chama a atenção, porém, para que o alargamento da visão da integridade além de corrupção não seja demasiado, a fim de evitar acusações inapropriadas de funcionários por simples erros, mas que não significam violação da integridade. Por conta disso, o funcionário se esquia de praticar algo, com receio de ter que responder administrativamente. A esse uso inadequado da integridade ele denomina integritismo. As organizações, então, devem especificar quais são suas normas e valores morais que, quando violadas, ensejam investigação.

Integridade é um conjunto de propriedades e valores positivos, como consciência moral, confiabilidade, prontidão para agir, consciência de dever, retidão. Os comportamentos que se desalinham desse conjunto são considerados corruptos e caracterizados geralmente como decorrentes de três possibilidades: *motivo*, que pode ser problema financeiro pessoal, relação entre remuneração *versus* sobrecarga de trabalho, sentimento de injustiça social etc. Outro fator reside na *oportunidade*, em que a pessoa se aproveita do conhecimento acerca do funcionamento interno da organização, suas eventuais falhas de controle, murmúrios sobre comportamento corrupto de outros. Por fim, a *justificação interna dos atos*, em que o agente tem necessidade de se auto-justificar para manter-se socialmente integrado, desfrutando de status social (FERRAZ JUNIOR, 2016).

Para esse professor, na dialética entre corrupção e crítica à corrupção, existe um dilema moral que tem base em uma racionalização divergente. No interesse de empreendimentos políticos, econômicos ou financeiros, a corrupção deve ser exterminada, pois acarreta disfunção do sistema social, entretanto, empreendimentos íntegros, incorruptíveis, são ineficientes a curto e médio prazo, quando se observa a sociedade tendo em conta o valor do *interesse*. A economia de mercado gera uma burocracia privada e estatal, em que se proliferam instâncias administrativas com poder discricionário, sem transparência e com elevada possibilidade de manipulação de informações.

O autor faz a distinção entre corrupção jurídica, tipificada como prevaricação, malversação, fraude, corrupção ativa e passiva e a chamada corrupção sistêmica, que se produz quando as incorreções se tornam regra e os paradigmas traçados pela lei viram exceções. As condutas dessa última espécie, a sistêmica, são arraigadas e raramente são castigadas.

Segundo FERRAZ JUNIOR (2016), na corrupção sistêmica a administração adquire uma espécie de código oculto, que aceita as transgressões das normas, a tal ponto que os que se opõem a esse tipo de conduta são intimidados e obrigados a guardar silêncio. Há a corrupção de “cima para baixo” e a de “baixo para cima”. Na primeira espécie, quem executa os atos de corrupção são burocratas de maior categoria, que centralizam a extorsão, assim como a divisão ou não dos ganhos com escalões inferiores. Nesse caso, essa repartição tem o objetivo de comprar cumplicidade para estabilizar o sistema. Na segunda espécie (de baixo para cima) são os funcionários das camadas inferiores que planejam e executam os desvios, repartindo ganhos com os funcionários de hierarquia superior, acobertando e garantindo, assim, o silêncio, como também a estabilidade e a impunidade. Os custos do primeiro tipo de corrupção são mais visíveis e previsíveis, ao passo que os do segundo são mais difusos e difíceis de mensurar.

A corrupção é um dos maiores desafios enfrentados pelos governos contemporâneos e sua prática, aliada ao conjunto de anti-valores, gera mudanças no cotidiano das pessoas e transforma seus valores. Mas há um consenso internacional com relação aos danos que ela pode causar, não apenas em países pobres e seu crescimento, mas ao sistema econômico, comércio mundial e à integridade dos Estados e pode ser enfrentada com ações nos níveis nacional e internacional (BAUTISTA, 2009).

A corrupção é entendida por esse professor como algo óbvio na política e na administração pública e se faz necessário adotar medidas para seu controle, não apenas de natureza externa ao indivíduo, mas também preventivamente, direcionadas ao seu interior, para conduzi-lo ao autocontrole. É crucial para um país, então, incorporar a ética aos objetivos de governo através de políticas públicas, para atingir todas as esferas da administração e toda sua hierarquia. Dessa forma, propagando e englobando todas as organizações, pode-se conscientizar os servidores de todas as camadas, a respeito dos valores a serem observados na prestação dos serviços.

Molina (2015) investigou os valores do serviço público e utilizou o conceito de Alasdair MacIntyre (1984) de *prática*, a fim de responder o motivo por que determinados valores são importantes e exemplificou contextos nos quais os administradores optam por

esses valores e não por outros. Os valores se manifestam nas atitudes, habilidades e comportamentos para servir o público, eles representam traços de caráter que se espera dos administradores públicos.

E assim como os valores do serviço público, as virtudes também podem ser pensadas como qualidades dos indivíduos que os levam a se comportar de determinada forma em situações específicas. Os valores do serviço público, então, são virtudes adquiridas ao longo do tempo por meio da educação, modelagem e hábito e têm utilidade para se atingir os bens e fins da administração pública.

Na pesquisa realizada, Molina (2015) listou 30 valores para averiguar quais deles os administradores públicos consideraram mais importantes em seu trabalho: *accountability*, benevolência, colegialidade, coragem, dedicação, efetividade, eficiência, perícia, honestidade, humanidade, imparcialidade, inclusividade, incorruptibilidade, inovação, integridade, legalidade, obediência, interesse organizacional, participação, pluralismo, rentabilidade, interesse público, confiabilidade, representatividade, responsividade, interesse próprio, facilidade de manutenção, justiça social, sustentabilidade e transparência.

Todos foram classificados como importantes, entretanto, os valores *participação*, *sustentabilidade*, *interesse próprio* e *lucratividade* receberam cotação mais baixa, ao passo que os valores éticos, *honestidade* e *integridade*, receberam as mais altas, seguidos de perto pela *legalidade*, *benevolência* e *accountability*. Os participantes também identificaram os cinco principais valores administrativos e outra vez a *honestidade* (com 62% dos participantes a listar entre os cinco primeiros) e a *integridade* (57%) permaneceram no topo da lista. Curiosamente, porém, a *legalidade* (20%) e a *benevolência* (17%) desceram no *ranking*.

O estudo de Molina (2015) também dividiu os valores em quatro categorias interdependentes (éticos, profissionais, democráticos e humanos), que é consistente com a maneira pela qual a Associação Nacional de Escolas de Assuntos Públicos e Administração descreve os valores do serviço público. Na categoria de valores éticos estão indicadas a honestidade, integridade, legalidade, justiça social, imparcialidade, incorruptibilidade, coragem e *accountability*.¹

Para interpretar as narrativas dos participantes da pesquisa, o autor elaborou quatro categorias para determinar os fins que os administradores buscavam alcançar: (1) manutenção da credibilidade pessoal; (2) promoção de justiça e consistência; (3) demonstração de

¹ Nesse artigo, Molina (2015) escreve sobre as virtudes da administração e arrolou a integridade como um dos valores. Em outro mais recente e mencionado anteriormente, Molina, juntamente com Boyd-Swan (2019), citou apenas quatro delas: honestidade, incorruptibilidade, *accountability* e coragem.

competência profissional; e (4) estabelecimento de relações positivas. Com base, então, na estrutura idealizada de conceber a administração pública como *prática*, o estudo mostrou que os administradores agem com valores éticos, como honestidade e integridade, a fim de manter sua credibilidade pessoal.

Mas os valores entram em conflito em cada contexto e o estudo buscou identificar os fatores que levam os administradores a atribuir mais importância a alguns valores do que a outros nesses momentos de conflito. Os administradores farão uso de valores éticos para mediá-los.

Nesse sentido, Molina (2015) relacionou três elementos: (1) o grau de conflito que os administradores encontram em seu ambiente de trabalho, (2) o caráter das interações das partes interessadas e (3) o caráter dos critérios de tomada de decisão.

O autor desenvolveu também quatro funções administrativas tidas como ideais para analisar a influência dos três fatores apontados. Segundo ele, os administradores devem ser mediadores, magistrados, administradores e advogados. Juntos, esses tipos ideais de função administrativa representam os bens, fins e os padrões de excelência na prática da administração pública. O administrador virtuoso é aquele que equilibra e alterna adequadamente essas funções, de acordo com os contextos encontrados no trabalho.

Molina (2015), ao lembrar Aristóteles, conclui que o administrador virtuoso age com os valores certos, no momento certo, em relação às pessoas certas, pelas razões certas e da maneira certa.

Promover uma cultura de integridade pública, como se vê, é um requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições (VIEIRA; BARRETO, 2019).

A integridade não é uma virtude em si, ela significa a totalidade de algo maior que pode ser a comunidade, a corporação, a sociedade e a própria humanidade. Ou seja, o indivíduo não pode ser visto isoladamente, mas como parte de um campo mais amplo, que inclui outras pessoas e papéis sociais. Integridade não é um remédio miraculoso contra os dilemas éticos, não se limita a honestidade e não pode ser relacionada a resistência, recusa ou contraordem de outras pessoas. Na verdade, ela requer mais ação e comportamento ativo e sem ela não há êxito na solução dos dilemas éticos. É um engano pensar a integridade como um fechamento completo contra toda influência e tentação externa, exceto contra exemplos morais extremos (o autor cita a hipótese de morar na Alemanha nazista). Então, a integridade diz respeito a princípios morais, mas dentro de um contexto social (SOLOMON, 1999).

Assim como outros autores, ele também recorre à filosofia de Aristóteles para

sustentar seu pensamento. O homem é um ser de comunidade com práticas definidas e interesses comuns e pensar as corporações como uma dessas comunidades é dizer que aqueles que se reúnem ali, não o fazem de maneira formal, porque isso enfraquece a própria corporação. Ela é a comunidade principal de todos que trabalham nela, assim como seus familiares, pois grande parte do tempo da vida do indivíduo é passada lá dentro e muitos valores, assim como os conflitos, serão lá definidos. Daí que, uma corporação que estimula a cooperação entre seus membros e a excelência do trabalho deles, como uma parte importante do trabalho em equipe, é um local muito diferente para trabalhar, do que uma corporação que incentiva a competição entre seus integrantes, com brigas infundáveis (SOLOMON, 1999).

Na ótica do professor, as empresas são cidadãs de uma comunidade maior, onde são criadas e estão inseridas, com responsabilidades intrínsecas a sua existência, como entidades sociais, portanto. Em vez de pensá-las como ficção legal, burocracia sem rosto ou matrizes de preço/lucro, mas como cidadãs, suas atividades e a ética nos negócios se tornam mais compreensíveis e humanas. E o que as tornam eficiente não são as operações mecânicas de funcionamento, mas as relações, coordenações, rivalidades e espírito de equipe e a moral das pessoas que nela trabalham e são modeladas por ela (SOLOMON, 1999).

Nessa obra, o professor americano analisa como a ética pode influenciar e melhorar os ambientes de negócios das corporações, entretanto, os elementos abordados se encaixam quando se abordam as organizações públicas. Ao descrever a integridade como algo que compõe um todo mais abrangente, o indivíduo como um ente comunitário e a corporação como cidadã que faz parte da sociedade, na qual sua eficiência se mede mais pelas relações existentes entre seus empregados, tornando-as mais humanas, não é absurdo efetuar um paralelo com as organizações públicas, para lhes aplicar essas ideias.

As organizações públicas não têm sua existência descolada da sociedade, pelo contrário, são criadas para prestarem um serviço que atenda o interesse da coletividade e os funcionários que aí trabalham devem estar conscientes desse fim público a ser atingido. Tratar os servidores públicos de forma mais humana, do mesmo modo como defendido pelo professor Solomon (1999) em relação aos trabalhadores das empresas, incentivando um comportamento ético e despertando neles a consciência de que a atividade que executa faz parte de uma atividade maior, de que é uma engrenagem que move a organização, melhora o ambiente e contribui para a entrega de um serviço com mais valor.

Aqui, assim como no tópico anterior, a filosofia de Aristóteles serve de guia para a análise e aplicação do conceito de integridade na administração pública. Além de ser um princípio de governança, o Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) determinou que todos os órgãos

instituísssem um programa de integridade com a finalidade de adoção de medidas e ações institucionais destinadas à detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. A ênfase, portanto, é na prevenção e não na correção dos atos já praticados.

Dessa maneira, repetindo Huberts (2018), a integridade se relaciona com a moral no comportamento no processo de governança e não com o conteúdo das decisões ou seus resultados. Diz respeito à interioridade do sujeito, seus valores, crenças e princípios que precisam ser exercitados para se tornarem fundamento das decisões que necessitam adotar, visando atingir o interesse público, no caso dos funcionários.

A administração pública assemelha-se a uma prática, no sentido da filosofia de Aristóteles, que se caracteriza pelo exercício contínuo de atividades. Um programa de integridade, ao investir em medidas e ações que cultivam valores do servidor, alinhados a valores da organização, todos mirando o interesse público, certamente previne atos que poderiam desviar em direção ao interesse privado. A eficiência do serviço público passa a ser uma consequência com esse programa, a partir do instante em que ele trabalha com a subjetividade do funcionário público, suas convicções. Um servidor público com princípios e valores arraigados, pode atuar com mais eficiência na prestação de seu serviço e ter mais condições de resistir às fraquezas provocadas por tentações de todos os tipos, na rotina de trabalho.

2.2 Governança

O conceito de governança foi instituído inicialmente nas corporações privadas e depois estendido à esfera pública, há cerca de duas décadas, a partir das mudanças ocorridas na ordem política internacional, que possibilitou a circulação de capitais e a diminuição dos obstáculos para a circulação de bens e pessoas, com mais liberdade econômica.

Isso acarretou uma nova forma de gestão, com o Estado assumindo o papel de regulador e participe do desenvolvimento de uma sociedade mais complexa (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Esse fenômeno provocou uma redefinição do papel do Estado nos países, com aumento da participação do terceiro setor na prestação de serviços públicos, privatização de outros e ampliação do papel normativo de organismos supranacionais (NOGUEIRA; GAETANI, 2018).

Para Girardi e Oliveira (2019), não há consenso sobre o conceito, mas há uma tendência de os autores relacionarem-na com os princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Existem organismos internacionais que se dedicam ao tema, dentre eles, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que publicou em 1999 os Princípios de Governança Corporativa e em 2005, Diretrizes de Governança Corporativa de Empresas Estatais, atualizado em 2015.

No Brasil, porém, o desenvolvimento do tema se deu de forma diferente, encabeçado pela CGU e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com a cúpula do governo mantendo-se distante do assunto e gerando uma legislação influenciada pelo aspecto do controle. Foram esses órgãos os protagonistas do desenvolvimento do tema, em vez da própria cúpula do governo, que preferiu se manter alheia e afastada das discussões e o resultado, segundo os autores, foi a edição de uma legislação influenciada sob o ponto de vista do controle (NOGUEIRA; GAETANI, 2018).

Não obstante esse viés de controle, uma característica da governança é na ênfase da prevenção, em vez da repressão de condutas desviantes e nesse contexto entram os procedimentos de integridade como gestão de riscos, *accountability*, transparência, instâncias de auditoria, dentre outros elementos (FORTINI; SHERMAN, 2017). Para esses autores, as áreas mais vulneráveis a desvios de conduta são as licitações e contratos públicos, porque minam a confiança e drenam o erário público.

A *accountability* é um controle dos atos do poder público de forma mais direta pelo cidadão e seu exercício é mais presente em ambientes democráticos. A administração tem seu controle interno, entretanto, é insuficiente para aferir o desempenho do serviço prestado e evitar as mazelas que a burocracia pode acarretar. Outros parâmetros se fazem necessários para medir a qualidade dos serviços, a forma de sua prestação, a justiça na distribuição dos benefícios, dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos e o nível de adequação dos resultados dos programas às necessidades dos administrados.

Esse controle deve ser externo à administração, a ser efetuado pela própria sociedade e três motivos foram apontados como causa de sua não realização no Brasil: centralização política, centralização administrativa e inacessibilidade dos cidadãos à formulação das políticas (CAMPOS, 1990). A participação mais ativa de nossa sociedade é necessária para inverter a relação paternalista do estado frente ao indivíduo, mas isso exige cidadãos mais conscientes de seus direitos, que demandem suas necessidades e fiscalizem sua prestação.

E muito embora as críticas existentes quanto à qualidade do serviço público e as notícias de corrupção, não se pode afirmar que não existem servidores dedicados e competentes, como reconhecido por Campos (1990), que já ressaltava a existência de muitos

funcionários em que a satisfação reside no desempenho de atividades socialmente úteis. A questão que se coloca, como a autora chamava a atenção, é a vulnerabilidade.

Oliveira e Pisa (2015) chamaram a atenção sobre a importância de se analisar e medir os princípios de governança pública e propuseram a criação de um índice de avaliação, com base na relação dos princípios com ações resultantes de suas aplicações. Para eles, esse índice seria um instrumento de auto-avaliação para o Estado e de controle social dos cidadãos.

Atualmente, a governança pública exerce um novo papel na gestão do Estado, antes caracterizado pelo modelo burocrático, com um Estado intervencionista e orientado por um modelo econômico de bem-estar social. Essa gestão substitui a prestação do serviço público direto por um governo indireto, através de diferentes ferramentas para a promoção do interesse público. Entretanto, a governança não é um fim em si mesmo, mas um meio através do qual as organizações devem cumprir seus objetivos e no setor público, a adoção de uma estrutura adequada se dá com ações que visem um melhor desempenho, assegurando a observância de princípios éticos.

O novo modelo de governança coloca a conformidade ética e legal do Estado como valor público, à semelhança do desempenho no modelo gerencialista. A gestão pública deve alcançar princípios legais e éticos para restabelecer a confiança dos cidadãos no Estado. É uma governança colaborativa, que estimula a participação dos cidadãos, empresas e organizações civis, na formulação das políticas públicas, de maneira mais ampla do que a governança em rede, em que há a celebração de contratos ou parcerias (VIEIRA; BARRETO, 2019).

As instituições do país influenciam as condutas e o comportamento humano e seu bom funcionamento exerce também fator determinante para o desenvolvimento. Com esse viés econômico, os países foram pressionados por organismos internacionais, como o Banco Mundial, para aumentar a eficiência do setor público e sugeriu regras de valores que se tornaram “o paradigma da “boa governança”, como transparência, responsabilidade, mérito, igualdade e legitimidade” (MENDES, 2014, p. 46).

A governança se relaciona com a qualidade da atitude dos gestores, medida com base em valores que buscam o bem comum e sua prática pressupõe a observância de princípios éticos e não simplesmente cumprir normas. Sendo assim, os conceitos de ética, transparência e “boa governança” são essenciais para uma reforma do Estado que garanta “a confiança e a credibilidade pública das instituições democráticas, bem como inserir o país na esfera competitiva internacional” (MENDES, 2014, p. 49).

Leo Huberts diz que a integridade é uma característica ou qualidade que diz respeito à conformidade com os valores e normas relevantes e que essas dependem do contexto. Para o autor, entretanto, a pergunta sobre o que é boa governança é evitada, pois é mais fácil dizer o que é má governança. Seu intuito, então, é enfatizar que a boa governança não pode ficar sem bons governantes e para isso, vale-se do pensamento de Aristóteles acerca do comportamento virtuoso. O filósofo grego não define o que é uma boa governança, mas coloca o caráter dos governantes em primeiro lugar. Assim, praticar a excelência moral é uma boa governança (STEDEN, 2020).

Os debates sobre valores, ética e integridade cresceram muito, mas os valores não são bons em si mesmos. Dizer que os valores são essenciais, não significa que sejam praticados, pois eles se colidem facilmente e causa confusão quando são necessárias ações.

Para Steden (2020), a filosofia de Aristóteles e seu conceito de *phrónêsis*, servem como um guia para as ações dos agentes públicos, visando alcançar bons resultados. A ética da virtude, então, é a linha de pensamento que define o caráter moral das ações e dos resultados e se torna característica central do senso de responsabilidade dos agentes públicos. Eles alcançarão a excelência moral, sendo pessoas íntegras e isso tem a ver com a *phrónêsis* aristotélica e a ética da virtude os auxilia na escolha entre valores conflitantes. A *phrónêsis* é a busca pela sabedoria prática, que modernamente faz alusão à integridade e a importância das virtudes deve ser incluída na pesquisa de administração pública (STEDEN, 2020).

Como segundo argumento, o autor recorre a Alasdair MacIntyre, estudioso de Aristóteles e menciona a normatividade intrínseca. As práticas são reguladas de acordo com valores e regras, a partir das quais se origina a direção ou destino das atividades e desempenhos dos profissionais (STEDEN, 2020).

Uma prática é uma forma da atividade humana, por meio da qual, bens internos são realizados, na tentativa de alcançar o padrão de excelência dos fins. Sem uma direção, as práticas ficam sem sentido, pois as atividades sempre têm um objetivo. (STEDEN, 2020)

MacIntyre fala de "bens internos" *versus* "bens externos". Os primeiros estão ligados à atividade de uma prática, ao passo que os bens externos podem ser obtidos de qualquer lugar. É imprescindível, para ele, entender o bem interno de uma prática, seus valores e padrões que orientam o comportamento virtuoso (STEDEN, 2020).

Para que haja uma escolha correta de ações é necessária a virtude e é a *phrónesis* que leva à ação correta; logo, “não há *phrónesis* sem *areté*. Mas da mesma forma, não pode haver *areté* sem *phrónesis*” (MACINTYRE, 1991).

Por fim, citando Rhodes (2015), mas chamando a atenção a respeito de outros estudiosos sobre o tema, Steden (2020) invoca o conceito de artesanato para definir que o serviço público é uma profissão baseada no conhecimento artesanal. Ou seja, um conhecimento implícito, não sistematizado e que só pode ser adquirido por meio de experiência pessoal, aprendizado contínuo e estabilidade no trabalho. O servidor tem habilidades que facilitam a governança e a improvisação, tais como, a diplomacia (a arte da negociação e persuasão), política *nous* (entendimento instintivo sobre a política), probidade (a preservação da integridade institucional) e a sabedoria prática (sendo mestre em seu ofício).

Os chamados "praticantes exemplares", que são trabalhadores virtuosos, se encaixam nessa espécie de artesanato público, no caso, os servidores públicos com seu conhecimento prático. Estes devem ser pessoas íntegras, confiáveis e competentes em sua atuação e uma boa governança não merece menos do que isso (STEDEN, 2020). Governança e integridade, portanto, são próximos e aquela não se faz sem essa.

Rhodes (2015) aponta a preocupação obsessiva com a reforma do serviço público implementada pela Grã-Bretanha nos últimos 40 anos, que ocasionou a mudança do *New Public Management* (NPM) para a *New Public Governance* (NPG) e faz uma análise sobre o papel do servidor público em ambas as fases. Para ele, ambos os modelos introduziram mudanças valiosas e as habilidades dos funcionários continuam importantes.

A administração e os mercados são a prioridade do NPM, marcada por três fases. A primeira com o gerencialismo ou gestão profissional prática, padrões explícitos e medidas de desempenho, e gerenciamento por resultados. Na segunda, os governos adotaram crenças neoliberais sobre concorrência e mercados e introduziram ideias sobre a reestruturação da prestação de serviços públicos por meio de contratos. A terceira fase é marcada pela concentração na prestação de serviços e na escolha do cidadão (RHODES, 2015).

Por outro lado, a prestação de serviços aos cidadãos e o gerenciamento de redes é a prioridade do NPG. A orientação prática refere-se ao trabalho através de redes de organizações para alcançar objetivos de políticas compartilhadas e envolve a negociação contínua de crenças. O papel tradicional do serviço público é suplementado (não substituído) pelo papel de meta-governador que gerencia e facilita a governança interativa (RHODES, 2015).

Nesse modelo, os funcionários devem dominar as habilidades para gerenciar questões complexas, não rotineiras, políticas e relacionamentos em redes, em liderança colaborativa. A tarefa é gerenciar a mistura de burocracia, mercados e redes.

Mas as habilidades tradicionais são a) aconselhamento, em que a tarefa do servidor público não é definir o interesse público, mas desafiar; b) administração, em que a tarefa dos líderes administrativos é preservar a integridade institucional, isto é, conservar a missão da instituição, equilibrando a autonomia necessária para manter a integridade e a responsabilidade pelos políticos eleitos; c) sabedoria prática, que significa que os funcionários devem se tornar donos de seu ofício, devem adquirir o domínio do conhecimento prático, criando uma identidade que gera orgulho no trabalho realizado e na responsabilidade que lhe foi atribuída; d) probidade, no sentido de que o servidor deve possuir fortes princípios morais, honestidade, decência e lealdade; e) julgamento, em que o servidor deve ter capacidade de analisar políticas e tomar decisões, o que é uma sabedoria prática; f) diplomacia, como a arte de negociação e persuasão que continuam atuais; g) e valor político, que é a astúcia na compreensão e negociação na política, não partidária. Seu foco está nas políticas da administração (RHODES, 2015).

Entretanto, a habilidade mais importante é a capacidade de escolher e gerenciar a mistura de habilidades tradicionais. No centro de seu ofício, então, está essa capacidade de aprender com a experiência e alterar a mistura de habilidades para se adequar ao contexto específico em que trabalham e à pessoa para quem trabalham. Todas as habilidades do NPM e NPG permanecem relevantes, pois não se trata de confrontá-las com as habilidades tradicionais. O importante é verificar o que funciona e quais habilidades se encaixam em um contexto específico, misturando-as, pois não se sabe onde começa uma e termina outra (RHODES, 2015).

Com a Nova Governança Pública (NPG) o intuito é instituir uma rede de colaboração para instruir o processo decisório, bem como prover uma variedade de serviços públicos. Esse novo modelo de governança elege a conformidade ética e legal do Estado como valor público, por meio das quais se utiliza para recuperar a confiança dos cidadãos no Estado. É uma governança que incentiva a participação da sociedade na formulação das políticas públicas, tornando-se parceira da administração. Não há um referencial único de governança que se aplique a todo tipo de agência pública, mas três princípios podem ser compartilhados em qualquer modelo: transparência, integridade e responsividade (*accountability*) (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Boyd-Swan e Molina (2019) realizaram estudo sobre o papel que a percepção do cidadão sobre a congruência de valor pode exercer sobre a avaliação da integridade do serviço público e até que ponto essa percepção está associada à forma de avaliação da governança. Uma maior congruência entre os valores do cidadão e os do administrador público pode ser

útil para indicar ações concretas que podem ser adotadas para melhorar a confiança na qualidade da governança, mas pouco se sabe sobre essa congruência. Os autores avaliam que definir valores de serviço público direcionados à ação possibilita compreender como eles se relacionam com a integridade do serviço público e para fazer julgamentos sobre a mesma, são necessárias informações sobre as ações dos administradores e de como as partes as avaliam.

Os autores supra tentaram fechar essa lacuna realizando uma pesquisa com relação ao serviço da polícia, função que necessita da cooperação e confiança do público para seu desempenho. Não obstante, eles assinalam que a pesquisa pode ser usada para medir a congruência de valor entre cidadão e administrador em outros contextos de serviço público.

Foi adotada a classificação aceita para programas de pós-graduação de 2009, da Rede de Escolas de Políticas Públicas, Assuntos e Administração (NASPAA), que define os valores do serviço público em quatro categorias básicas: (1) valores éticos (honestidade, *accountability*, coragem moral e incorruptibilidade; (2) valores profissionais (dedicação, perícia, efetividade e eficiência); (3) valores democráticos (legalidade, imparcialidade, transparência e consistência); e (4) valores humanos (humanidade, benevolência, inclusão e responsividade).

Boyd-Swan e Molina (2019) sustentam que os níveis altos de congruência de valor entre cidadão e administrador estão associados a sete indicadores de qualidade de governança: a confiança do cidadão, percepções de legitimidade, comunicação efetiva, relacionamentos positivos, vontade de cooperação, conformidade com leis e regulamentos e promoção do interesse público.

A pesquisa apontou que, quanto mais alto for o nível de congruência de valor entre o indivíduo e os policiais (que foi o serviço público avaliado), mais alta será a probabilidade de reportarem um maior nível de confiança, uma maior percepção de legitimidade, uma comunicação mais aprimorada, um relacionamento positivo maior, gerando a percepção de que os administradores são eficazes na promoção do interesse público.

A surpresa da pesquisa foi que os resultados indicaram uma associação mais limitada entre congruência de valores e vontade de cooperar com a polícia e cumprir leis e regulamentos.

Outra conclusão dos resultados foi que eles indicaram que valores éticos de serviço público, como honestidade, prestação de contas, coragem moral e incorruptibilidade, bem como valores de serviço público humano, como humanidade, benevolência, inclusão e capacidade de resposta, tiveram um impacto mais forte nas avaliações sobre a qualidade da governança, do que nos valores do serviço público (BOYD-SWAN; MOLINA, 2019).

Em suma, uma administração pública entendida como uma “prática”, no sentido da ética da virtude de Aristóteles, caracteriza-se como uma atividade exercida pelos funcionários públicos na busca de uma excelência moral, cujo modelo de governança está baseado em valores éticos. Essa “prática” constante de se tentar alcançar bons resultados torna os funcionários públicos virtuosos (a *phrónêsis* aristotélica, que hoje se aproxima da integridade) e contribui para uma aproximação com o cidadão, que readquire sua confiança no Estado.

2.3 Gestão de riscos

A análise do conceito de integridade carrega a análise do significado de gestão de riscos, por previsão do próprio Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que a conceitua no artigo 2º, inciso IV, como um processo de natureza permanente, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização e objetiva fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

A PGFN criou a Divisão de Integridade, Gerenciamento de Riscos e Controles Internos de Gestão, por intermédio da Portaria nº 10, de 05 de janeiro de 2017, com competência, dentre outras coisas, para auxiliar o Conselho de Gestão Estratégica na promoção da integridade e na operacionalização do gerenciamento de riscos internos da gestão com vistas ao atingimento dos objetivos institucionais, integrar os agentes responsáveis pela integridade, pelo gerenciamento de riscos e pelos controles internos da gestão, auxiliar na elaboração e aplicação de método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e na implementação dos controles internos da gestão. A Divisão está vinculada diretamente ao Gabinete do Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

Gestão de riscos é uma atividade necessária nas organizações e tem como finalidade analisar as ameaças, eventos, circunstâncias e qualquer tipo de situação que possa afetar negativamente a geração de valor que se espera, na consecução dos objetivos para os quais foi criada. A instituição da gestão de um sistema de gestão de riscos se relaciona diretamente com os mecanismos de governança e visa aprimorar a transparência, *accountability* e integridade. Ela não serve apenas para uma boa governança, mas ao processo de coordenação entre os partícipes ou *stakeholders* (públicos, privados e sociais), que colaboram para a governança do Estado e gera valor para os interessados. As organizações, sejam corporativas ou públicas, atuam em um ambiente de incertezas, interno e externo, é bom dizer, que exercem influência sobre o resultado das atividades que elas almejam. São cercadas por eventos incertos, mas que

geram oportunidades e riscos e se forem bem tratadas, as organizações conseguem gerar e preservar valores para elas próprias (VIEIRA; BARRETO, 2019).

No âmbito internacional, existe a norma ISO 31000:2009 que é adotada no Brasil (aqui foi traduzida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT) e outros países, como Estados Unidos, Canadá, Austrália e é o padrão de referência de gestão de riscos, em que o processo de gestão é incorporado à cultura da organização. Esse modelo foca nas ações de identificação de riscos para estabelecer uma mudança de comportamento, substituindo o modelo de gestão reativa, que quer proteger o valor, pelo proativo, que busca gerar valor e assim melhorar o desempenho. Sua adoção no Brasil coloca as organizações em um molde de confiança e segurança, já que os princípios nela estabelecidos são de aplicabilidade mundial (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Riscos, segundo prevê a norma, é o “efeito da incerteza nos objetivos”. Essa norma é genérica, pode ser aplicada por qualquer entidade pública, privada, grupo ou indivíduo, não se destina a nenhum setor específico e também não intenciona promover a uniformidade da gestão de riscos entre as organizações. A concepção e implementação de planos para a gestão de riscos precisa considerar as especificidades de cada organização, pois cada uma tem seus objetivos, contexto, estrutura, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços ou ativos e práticas (ABNT, NBR, ISO 31000, 2009).

Os cenários que o setor público vivencia são cada vez mais complexos e mutáveis e a capacidade de planejamento, até o cumprimento de suas funções, tem sido frequentemente avaliada pelos destinatários das políticas públicas. Quando são geridas sob o ponto de vista dos riscos a serem enfrentados, o resultado será a diminuição dos custos de atividades incertas e aumento dos benefícios sociais e econômicos gerados em cada um dos setores do governo. Mesmo entidades que demonstrem solidez no tocante à ética e integridade, os fenômenos acontecem, prejudicando a reputação das mesmas e impossibilitando-as de atingir suas estratégias e objetivos (MIRANDA, 2017).

O primeiro passo na gestão de riscos é avaliar o ambiente interno da organização, o contexto em que está inserida e a maturidade em relação ao tema. Uma forma de avaliar o ambiente é através de questionário aplicado aos agentes públicos. Por outro lado, o contexto externo é o ambiente exterior em que a organização busca atingir seus objetivos. Leis e regulamentos podem afetar o ambiente de risco da organização, por exemplo, e entendê-lo é necessário. Outro fator é a limitação que a organização pode sofrer por meio das expectativas das partes interessadas, que podem não aprovar determinada ação (MIRANDA, 2017).

Para o autor, o apoio da alta administração é importante, porém, sua ausência não pode ser motivo para desistir de implementar a gestão de riscos e iniciativas isoladas podem servir de estopim para a introdução do gerenciamento de riscos.

Gerenciar os recursos humanos é outro fator importante para o gerenciamento de riscos da organização. Esse processo deve: a) procurar agentes que se encaixem na cultura de risco; b) treiná-los; c) mentorear, fornecendo orientação sobre o desempenho do agente, alinhando seu conhecimento e habilidade de acordo com a estratégia da organização; d) avaliar o desempenho dos agentes; e) incentivar o agente público para ele manter o interesse e desempenho de conduta.

Por fim, a organização deve possuir em sua estrutura uma área definida de autoridade com competência e responsabilidade de cada indivíduo. Assim, o gerenciamento de riscos deve delegar autoridade na medida necessária para o alcance dos objetivos estratégicos, especificar transações que exigem revisão e aprovação e, por fim, considerar os riscos novos e potenciais, como parte do processo decisório.

Os objetivos das organizações, segundo o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) são: operacionais (eficácia e eficiência das operações da organização, metas de desempenho, lucro), de comunicação (confiabilidade dos relatórios) e de conformidade (objetivos de *compliance*, relativos ao cumprimento de leis e regulamentos) (MIRANDA, 2017).

Os riscos podem ser qualitativos ou quantitativos. O apetite de riscos é análise *ex-ante* e diz respeito ao risco total que a organização pode suportar; a análise da tolerância ao risco é *ex-post* e é o nível em termos individuais. Para Miranda (2017), a identificação de riscos é outra etapa do gerenciamento, que podem ser internos e externos e se relacionam com diversos aspectos (infraestrutura, pessoal, tecnologia, processos, normativos etc).

E segundo a ABNT, refere-se aos princípios, estrutura e processos para gerir os riscos eficazmente, ao passo que gerenciar riscos, diz respeito à execução prática dessa estrutura, na rotina da organização.

A gestão de riscos, portanto, é necessária ao desempenho da governança, eis que é um processo contínuo de avaliação do ambiente em que está inserida a organização, tanto interno como externo, para aferir previamente ameaças que possam comprometer a prestação do serviço público. Objetiva fornecer segurança razoável para a organização prestar o serviço público de sua competência.

A característica, então, é ser uma atividade de auxílio à governança com o objetivo de evitar, de contornar dificuldades que surjam na execução das finalidades da organização,

ou seja, anteriormente e não posteriormente à entrega do serviço. Daí a ligação que tem com a integridade, que também tem ênfase na prevenção, em vez da repressão.

A gestão da dívida ativa é um dos serviços prestados pela PGFN, marcadamente sensível e que envolve cifras elevadas, cujos valores recuperados auxiliam a consecução de políticas públicas. Esse é apenas uma espécie de serviço prestado pela organização, dentre as várias competências legais que possui. É um ambiente, então, que merece ininterrupto acompanhamento das ameaças internas e externas, através de procedimentos a serem incorporados a sua rotina.

Feita a leitura sobre os tópicos relacionados com o assunto, chegou o momento de ingressar na metodologia da pesquisa, para tentar extrair a percepção sobre a aplicação do princípio da integridade na PGFN.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa intenciona analisar a percepção dos Procuradores da Fazenda Nacional sobre o princípio de integridade na organização. Tendo em vista que esse conceito foi elevado à condição de princípio de governança em momento recente pelo Decreto nº 9.203, no ano de 2017, para ser preciso e que o mesmo está atrelado a valores e princípios de ordem subjetiva, optou-se por um estudo de caráter qualitativo, pois aferir valores e princípios de servidores públicos e, por que não dizer, dos indivíduos em geral, com uma escala quantitativa baseada em números, parece ser uma tarefa contraditória de antemão. Eles são componentes da personalidade dos indivíduos e sua identificação não é algo simples de ser feito, eis que não são tangíveis ou visíveis. São substratos do comportamento das pessoas, que influenciam suas atitudes tomadas na rotina, essas, sim, é que podem ser vistas como reflexo deles. Alguns podem ser citados, mas não o são de maneira exaustiva, apenas exemplificativa e isso os torna, portanto, de difícil mensuração, justificando o critério qualitativo da pesquisa.

O fato de ser recente também contribuiu para a escolha de viés qualitativo, visto que se partiu da ideia prévia de que o princípio seria desconhecido para a grande maioria dos integrantes da PGFN. E o desconhecimento, cabe chamar a atenção, não seria apenas da integridade como princípio de governança, mas também da obrigatoriedade de instituição de um programa de integridade nas organizações.

Saber em que consiste um programa de integridade, como é instituído, quem são os responsáveis, os participantes, sua finalidade, dentre outras coisas, seriam perguntas a ser feitas, mas que muito provavelmente não trariam respostas dos participantes e, dessa forma, não se teriam dados para serem confrontados e analisados.

Buscando esclarecer conceitos sobre questões formuladas pelo pesquisador, as pesquisas exploratórias proporcionam a investigação sobre temas pouco explorados caracterizando novas variáveis e uma visão geral sobre o objeto de estudo abrindo novas investigações (GIL, 2008; KOCHE, 2011).

A pesquisa assumiu, então, uma finalidade exploratória, assim caracterizada quando “há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” (VERGARA, 2013, p. 42). Não se viram estudos similares a respeito do assunto no Brasil e a produção bibliográfica encontrada aqui também é bastante reduzida. Apesar disso, o programa de integridade continua obrigatório, sua execução necessária e observar uma organização específica pode trazer resposta ou algum indício relacionado com a aplicação dele.

Isso manteve a curiosidade de saber em que estágio se encontra a PGFN sobre o assunto e para contornar os obstáculos relativos ao possível desconhecimento dos participantes, optou-se por um caráter qualitativo de investigação, através da oitiva de destinatários de um programa dessa espécie.

Para eles, então, não são os princípios de delineamento da pesquisa que influenciam a opção por um dos métodos, mas antes disso, a coleta de dados e os métodos que serão usados para interpretá-los. Esse foi o trajeto da presente pesquisa.

A finalidade da pesquisa qualitativa não é contar as opiniões das pessoas, mas explorar os diferentes pontos de vista acerca de um assunto ou tema. O objetivo é possibilitar a compreensão de diferentes posições pelos membros do meio social, sem que haja primazia entre ela e a quantitativa, pois não se quantifica, sem antes qualificar e, do mesmo modo, não existe estatística que dispense interpretação (BAUER; GASKELL, 2017, p. 68). Com isso, esses autores tentam superar a discussão sobre eventual superioridade de um dos métodos sobre o outro e a escolha entre um deles dependerá do objeto de pesquisa, que pode até mesclar ambos.

E a mescla dos métodos aqui foi feita, pois, apesar de partir da hipótese de inexistência de dados de um programa de integridade, face sua recente instauração na PGFN, a pesquisa adquiriu um viés quantitativo, com a interpretação de dados existentes sobre processos administrativos disciplinares instaurados pela Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União (CGAGU).

Mas há quem considere que “os problemas na combinação entre pesquisa qualitativa e quantitativa” ainda não tenham sido “resolvidos de maneira satisfatória”, porque na prática termina havendo a utilização de uma após a outra, paralelamente ou com preponderância de uma das abordagens sobre a outra (FLICK, 2009, p. 48). A discussão a respeito desse tema não será explorada e somente foi mencionada para pontuar a divergência existente na doutrina.

Volvendo ao caso atual, tentou-se apurar se algum ou alguns dos elementos que caracterizam um programa de integridade já são utilizados de alguma maneira na PGFN, ainda que sem estar formalmente acolhido como tal, a partir das opiniões dos Procuradores da Fazenda Nacional acerca do assunto. O caráter subjetivo aqui prevaleceu, considerando que a pesquisa foi baseada em textos, como os atos normativos que disciplinam o princípio e o programa de integridade, as entrevistas com Procuradores e informações sobre processos administrativos disciplinares.

Os pesquisadores desse tipo de abordagem coletam dados pessoalmente por meio de documentos, observação do comportamento ou entrevista com os participantes e depois os examina para extrair um sentido. A coleta é feita no local em que os participantes desenvolvem suas atividades e enfrentam os problemas estudados. É importante acrescentar, também, que o pesquisador foca o significado que os participantes dão ao problema e não ao significado que os pesquisadores trazem para a pesquisa (CRESWELL, 2010, p. 208-9).

E a pesquisa seguiu esses passos. A coleta dos dados foi realizada diretamente pelo autor, por meio de entrevistas dos Procuradores nos locais de trabalho, exceto as realizadas no momento da pandemia, como adiante se verá ao explicar os detalhes da captação das informações. Além disso, as entrevistas focaram no significado dado pelos participantes aos temas que giram em torno de um programa de integridade e em seguida as respostas foram interpretadas em cotejo com documentos encontrados no endereço eletrônico da CGAGU e do Ministério da Economia, como forma de enriquecer o estudo.

A subjetividade do pesquisador também é parte do processo e as reflexões “sobre suas próprias atitudes e observações em campo, suas impressões, irritações, sentimentos, etc., tornam-se dados em si mesmos, constituindo parte da interpretação” (FLICK, 2010, p. 25). Essa subjetividade ou reflexividade foi aplicada nesse momento, aproveitando a experiência que o autor possui na própria organização, onde ingressou há 27 (vinte e sete) anos, intervalo de tempo que evidencia uma experiência e conhecimento sobre momentos distintos da organização e que auxilia na interpretação.

Há autores que falam que há confusão e equívoco “ao se fazer distinção entre qualitativo/quantitativo na coleta e análise de dados, com princípios do delineamento da pesquisa e interesses do conhecimento”. A opção entre uma pesquisa qualitativa ou quantitativa é, basicamente, “uma decisão sobre a geração de dados e métodos de análise e só secundariamente, uma escolha sobre o delineamento da pesquisa ou do interesse do conhecimento” (BAUER; GASKELL, 2013, p. 20). Para eles, então, não é o delineamento da pesquisa que influencia a opção por um dos métodos, mas antes disso, a coleta de dados e os métodos que serão usados para interpretá-los.

Foram utilizados dois métodos de pesquisa: o primeiro foi a análise documental, liderada com a leitura e interpretação do ato normativo que elevou a integridade a princípio da administração pública brasileira e que estabeleceu a obrigatoriedade de instituição de um programa de integridade em todas as organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no caso, o Decreto nº 9.203/17. É a base de toda a estrutura que se

desdobra a partir dela, é o ato normativo hierarquicamente superior a todos os demais que lhe sucedem e conhecê-lo foi fundamental.

Analisaram-se, também, os documentos expedidos pela CGU: o Guia de Integridade Pública (2015), o Manual Para Implementação de Programas de Integridade: orientações para o setor público (2017), o Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública (2018), o Manual Gestão de Riscos à Integridade (2018) e o Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade (2019).

Analisaram-se, ainda, os atos normativos também editados pela CGU relacionados com o Programa de Integridade: Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015, que dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas; Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017, que instituiu o Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP) do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências; Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019, que altera a Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

A análise desses documentos foi de alta relevância, pois sendo a CGU o órgão ao qual foi atribuída a competência para o monitoramento dos programas de integridade pelo Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), as orientações dela emanadas são básicas para o conhecimento de um programa de integridade, tais como, a finalidade, a constituição, a forma de instituição, os participantes etc. Além disso, alguns desses documentos também serviram para definir algumas das categorias elaboradas na pesquisa, como estão adiante expostas.

Foram estudadas, ainda, a Portaria nº 116, de 3 de abril de 2018, do Ministério da Fazenda, que instituiu o Programa de Integridade naquele órgão e do qual a PGFN fez parte e a Portaria nº 239, de 23 de maio de 2019, do Ministério da Economia, que instituiu o Programa de Integridade (PREVENIR) e ao qual a PGFN passou a integrar, a partir de janeiro de 2019. O estudo dessas Portarias se fez necessário, visto que se referem ao Programa de Integridade aplicado à PGFN, muito embora a primeira tenha sido revogada pela segunda, face à reforma administrativa ocorrida em janeiro de 2019.

Também se estudou a Portaria nº 10, de 5 de janeiro de 2017, que dispõe sobre a criação da Divisão de Integridade, Gerenciamento de Riscos e Controles Internos da Gestão no âmbito da PGFN, também relacionada com o Programa de Integridade. Sendo uma Portaria que foi editada por conta do programa de integridade aplicado à PGFN, conhecer seus dispositivos se fez igualmente necessário.

Por fim, foi analisada a Norma ABNT NBR ISO 31000 - Gestão de riscos: princípios e diretrizes, que é utilizada como parâmetro na gestão de riscos, componente obrigatório em um programa de integridade.

Em suma, esses são alguns dos documentos onde repousam a integridade como princípio de governança e a obrigatoriedade de instituição do programa na administração pública federal, autárquica e fundacional. A análise deles, portanto, é incontornável, já que se irradiam daí os conceitos, definições, competências, destinatários, objetivos, estrutura e outros elementos atinentes ao tema.

O segundo método utilizado foi com análise de conteúdo das entrevistas realizadas com Procuradores da Fazenda Nacional. Esse meio de investigação consiste em um conjunto de “técnicas de análise das comunicações, com o objetivo de obter descrição do conteúdo de mensagens indicadoras que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens” (BARDIN, 1994, p. 48).

Partindo da premissa de que a obrigatoriedade de um programa de integridade é desconhecida pelos Procuradores da Fazenda Nacional, cujo objetivo, conforme disposto no art. 3º, da Portaria nº 239, de 23 de maio de 2019, do Ministério da Economia, é a “prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta” e considerando que a gestão da dívida ativa da União é um serviço extremamente sensível e complexo, que envolve cifras muito elevadas, indagá-los acerca desse trabalho e questioná-los diretamente sobre o conhecimento do programa de integridade seria um passo importante para se atingir o objetivo da pesquisa.

O interesse está na maneira como as pessoas se expressam e falam sobre o que é importante para elas e como pensam sobre suas ações e as dos outros. Categorizar o presente e, às vezes, prever futuras trajetórias é o objetivo de toda pesquisa social (BAUER; GASKELL, 2017, p. 20/21). Uma das características de um programa de integridade é mirar a subjetividade do indivíduo e nesse sentido, ouvir os Procuradores da Fazenda Nacional e analisar as entrevistas com o método de análise de conteúdo se revela adequado, na tentativa de se aproximar do pensamento dos participantes.

3.1. Coleta de Dados

Nesta seção, apresento as formas de coleta de dados utilizadas neste trabalho, que se iniciou com a busca dos documentos normativos relativos ao princípio e ao programa de integridade da administração pública federal, seguida das entrevistas dos Procuradores da Fazenda Nacional e de informações disponíveis nos endereços eletrônicos da CGU e da CGAGU. Ressalte-se que a coleta não ocorreu de forma cronologicamente determinada, pois tanto os documentos, como as entrevistas, foram coletados paralelamente em diferentes momentos do estudo.

3.1.1 Dados secundários: análise documental

A coleta de dados secundários se deu no endereço eletrônico da CGU, com informações sobre o andamento da instalação dos Programas de Integridade na Administração Pública Federal, onde existe um Painel de Integridade Pública com esse acompanhamento e informações sobre a quantidade de expulsões ocorridas.

Houve também a coleta de dados secundários no endereço eletrônico da CGAGU, no que diz respeito ao número de processos administrativos e sindicâncias instauradas de 2013 a 2019 para apuração de notícias de irregularidades. Esses dados não especificam os motivos dos processos, nem quantos são relacionados aos Procuradores da Fazenda Nacional e quantos aos Advogados da União. Ou seja, não se depreende daí quantos processos foram instaurados por causa de corrupção ou fraude, quantos são relativos aos Procuradores da Fazenda, quais foram os resultados de cada um deles e quais tipos de punições foram eventualmente aplicadas.

Diante da insuficiência desses dados, o pesquisador fez uso da Lei de Acesso à Informação e indagou sobre o “número de processos administrativos instaurados pela CGAGU, desde sua instalação, motivados por corrupção (quaisquer procedimentos)”. Foi solicitado, ainda, que se informassem os resultados dos processos, ou seja, se houve aplicação de penalidade ou não.

A resposta à consulta formulada foi que, “não há como, com base nos registros cadastrados, responder à tal indagação, tendo em vista que se faria necessário solicitar o desarquivamento de todos os processos para que fossem examinados um a um, de modo a se poder extrair os dados solicitados pelo demandante”.

Diante da resposta, que justificou o motivo de não poder fornecer as informações detalhadas pretendidas envolvendo Procuradores da Fazenda Nacional, foram coletados mais

dados secundários em outra publicação da CGAGU, abrangendo o intervalo de 2007 a 2017. Esses contêm informações individuais para cada ano, que mostram a quantidade de processos instaurados, em andamento e o número de processos julgados, com seus resultados e os tipos de penalidades.

Quadro 1– Relação de documentos.

Emissor	Ato	Data	Conteúdo
ABNT	NBR ISO 31000	13-11-2009	Gestão de riscos: princípios e diretrizes
CGU	Portaria CGU nº 909	07-04-2015	Dispõe avaliação programas de integridade de pessoas jurídicas; Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017, que instituiu o Programa de Fomento à Integridade Pública – Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal
CGU	Guia de Integridade Pública	Set. 2015	Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional
PGFN	Portaria nº 10	05-01-2017	Dispõe sobre a criação da Divisão de Integridade, Gerenciamento de Riscos e Controles Internos da Gestão
CGU	Manual Para Implementação de Programas de Integridade	Jul. 2017	Orientações para o setor público
Presidente da República	Decreto nº 9.203	23-11-2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional
CGU	Portaria nº 1.089	25-04-2018	Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências
Ministério da Fazenda	Portaria nº 116	03-04-2018	Institui o Programa de Integridade do Ministério da Fazenda
CGU	Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública	Abr. 2018	Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional
CGU	Guia Prático de Gestão de Riscos Para a Integridade	Set. 2018	Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional
CGU	Portaria nº 57	04-01-2019	Altera a Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.
Ministério da Economia	Portaria nº 239	23-05-2019	Institui o Programa de Integridade do Ministério da Economia (Prevenir)
CGU	Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade	Jun. 2019	Orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

3.1.2 Dados primários: entrevistas

A coleta de dados primários se deu por meio de entrevistas estruturadas realizadas pelo pesquisador com 20 (vinte) Procuradores da Fazenda que trabalham ou já trabalharam com a dívida ativa na organização, independentemente de sexo e tempo de serviço. Ouviram-se procuradores das cinco regiões administrativas e também representantes lotados no órgão central, a fim de contemplar opiniões de diferentes realidades da organização, de acordo com a intensidade e a complexidade do trabalho em cada uma dessas projeções. Houve uma participação muito reduzida, também, de Procuradores que lidam com processos administrativos disciplinares, pois é atividade que se relaciona com o objeto da pesquisa.

Cabe destacar que a trajetória profissional de cada entrevistado na organização contribuiu para a diversidade de visões, já que a média de tempo de serviço na PGFN foi superior a 10 (dez) anos e nesse intervalo de tempo, foram lotados em diversas unidades, de diferentes portes. Assim, vivenciaram distintas situações na organização e as avaliações feitas confirmaram isso.

Foram feitas, no total, 20 (vinte) entrevistas, sendo 14 (catorze) presenciais e 06 (seis) pela internet, em decorrência da pandemia da COVID-19. Em relação às presenciais, 10 (dez) foram conduzidas em Brasília, aproveitando o Encontro de Gestão promovido pela PGFN em dezembro de 2019, quando gestores de todas as unidades se reuniram por uma semana na capital do país.

A primeira entrevista foi realizada como teste, quando se percebeu, ao final, que foi demasiadamente longa. Apesar disso, a entrevista foi analisada e considerada na pesquisa, em virtude da grande experiência do (a) participante com o trabalho da dívida ativa.

Diante disso, o roteiro foi refeito e reduzido para 06 (seis) perguntas que objetivavam conhecer (a) trajetória do entrevistado, para cientificar-se de que já trabalhou com a dívida ativa, (b) uma associação imediata com as palavras PROCURADORIA, DÍVIDA ATIVA, PROCESSOS DE TRABALHO e CORRUPÇÃO, para captar de forma inesperada, qual a primeira impressão que possui das mesmas, (c) sua rotina de trabalho na procuradoria, para se ter ideia do ambiente interno do órgão e aferir o nível de responsabilidade, estresse e preocupação dele(a) com as atividades praticadas diariamente e possíveis fragilidades que podem levar a procedimentos inadequados, (d) sobre os processos de trabalho de gestão da dívida, para obter a percepção dele sobre o nível de confiança que possui na execução das atividades da dívida e possíveis vulnerabilidades (e) se sabe ou já ouviu falar acerca de algum programa de governança, com o fito de perceber seu conhecimento sobre o programa de

integridade, dada sua recente introdução normativa no Brasil e, por último, (f) se esse programa poderia ser aplicado na gestão da dívida.

Após a realização de 03 (três) entrevistas, houve uma variação nas duas últimas perguntas, que foram substituídas e feitas mais 10 (dez) entrevistas, tendo sido solicitado que o entrevistado falasse sobre (g) o que é integridade e (h) sobre a atividade de correição. Todas elas foram realizadas no mês de dezembro de 2019. O roteiro finalizado está apresentado no Apêndice 1.

Em virtude da pandemia da COVID-19, que afetou o cotidiano da população de quase todos os países ao redor do mundo, houve a prorrogação da data de encerramento do curso por 90 (noventa) dias e isso possibilitou ao pesquisador realizar mais entrevistas. Utilizando o mesmo roteiro, foram feitas mais 06 (seis) entrevistas no mês de junho de 2020. Essas novas entrevistas também ouviram Procuradores com experiência de trabalho com a dívida ativa, de diferentes unidades da PGFN e também das cinco regiões administrativas e tiveram como objetivo principal confirmar a saturação na coleta de dados.

A saturação é o momento em que o acréscimo de dados não altera a compreensão do fenômeno e que não pode ser definido com antecedência. Esse critério é adotado na validação em pesquisas que adotam métodos, abordam temas e colhem informações em áreas em que é impossível o tratamento da amostra mediante probabilidades (THIRY-CHERQUES, 2009, p. 20). Esse é o caso da presente pesquisa, cujo objetivo é obter a percepção dos Procuradores da Fazenda Nacional, acerca da aplicação do princípio de integridade na administração pública. Ao optar pela coleta de dados através de entrevistas com os Procuradores, restava saber a quantidade necessária delas que deveria realizar, mas ciente de que somente depois de iniciá-las é que poderia detectar a saturação.

Como dito um pouco atrás, o roteiro de perguntas foi remodelado após a realização da primeira entrevista, quando se reduziu o número de indagações e após essa remodelagem, fez mais 03 (três) entrevistas. A coleta permaneceu insatisfatória, pois as respostas não estavam trazendo as informações pretendidas e resolveu-se fazer um novo ajuste, passando a ser questionado sobre a integridade diretamente, já que o tema não aflorava. Notava-se que os entrevistados passavam longe do assunto, mas apesar de o autor perceber que isso confirmava o desconhecimento deles, seria preciso deixar mais evidente.

Estavam ocorrendo, então, dois fatores que precisavam ser eliminados para que se alcançasse a saturação: a dubiedade de algumas perguntas e a amplitude das respostas. Muito embora isso ainda não resolvesse a questão de saber o número necessário de entrevistas (THIRY-CHERQUES, 2009, p. 23), esse segundo ajuste se mostrou importante e começou a

dar resultado em seguida. Realizaram-se mais 10 (dez) entrevistas com o novo roteiro e percebeu-se que as respostas estavam com pouca variação.

A recomendação é não realizar menos de 6 (seis) e não se estender além de 12 (doze), pois a saturação ocorre com 1/3 (um terço) das observações (THIRY-CHERQUES, 2009, p. 24).

Entretanto, a situação particular de saúde do autor, apontada antes, que o fez suspender por 02 (dois) meses a pesquisa, face internação hospitalar e, depois, o agravamento da pandemia da COVID-19, que ocasionou a prorrogação do curso por mais 90 (noventa) dias, provocaram no autor o desejo de realizar novas entrevistas, pelo fato de ainda não estar seguro da ocorrência, ou não, da saturação.

Assim, foram feitas mais 06 (seis) entrevistas, através da plataforma eletrônica ZOOM, em virtude da pandemia da COVID-19, que motivou a instituição do *home-office* em quase todos os serviços da administração e foi confirmada que a saturação ocorreu, pois, as respostas seguiram a linha das anteriores e não trouxeram informações capazes de alterar as que já tinham sido obtidas, apenas acrescentaram o quantitativo de citações.

Todas as entrevistas foram gravadas por meio de um aplicativo de telefonia celular, transcritas em sua totalidade, arquivadas, tanto o áudio, como a transcrição e devidamente autorizadas pelos participantes através do termo de consentimento livre e esclarecido incluso no apêndice desta pesquisa (p. 89), inclusive a possibilidade de divulgação dos nomes, entretanto, o pesquisador optou por preservar a identidade dos mesmos.

3.1.3 Observação direta

Por fim, houve a coleta de dados obtida da observação direta do pesquisador, aproveitando o fato de pertencer aos quadros da organização analisada há muitos anos, situação que contribuiu na interpretação das informações colhidas no estudo. O longo período de trabalho na PGFN o fez testemunhar diversas fases pelas quais a organização passou, com significativas mudanças, desde o aumento do quadro funcional até a incorporação de mais competências de atuação, sempre buscando o aprimoramento da eficiência dos serviços.

“A observação apresenta como principal vantagem, em relação a outras técnicas, a de que os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação” (GIL, 2008, p. 100). O conhecimento do autor a respeito das atividades exercidas pelos entrevistados na organização possibilitou a triangulação das informações, com vistas a atingir o escopo do trabalho, que é obter a percepção dos procuradores da fazenda sobre a aplicação do princípio de integridade.

3.2 Sujeitos da pesquisa

Nesta seção descreve-se o perfil dos entrevistados, com a data de realização da entrevista, a faixa etária, sexo, tempo de serviço aproximado na Procuradoria, locais de atuação, atividades exercidas ao longo da carreira e duração aproximada de cada uma, numeradas em ordem alfabética dos participantes, mas sem identificá-los, com um quadro resumido das informações (Quadro 2).

Quadro 3 – Relação dos entrevistados

Nº	Data	Faixa etária	Tempo de serviço	Atividades exercidas	Duração
E01	Dez/2019	30 - 50	< 10 anos	Unidade(s) seccional(is) e regional(is): DIAFI, DIDAUI e gestão	09min
E02	Jun/2020	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is) e regional(is): DIAFI e DIDAUI	09min
E03	Jun/2020	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is), regional(is): DIAFI, DIDAUI e GD	20min
E04	Dez/2019	40 - 60	> 10 anos	Unidade(s) estadual(is) e Geral: DIAFI e processos disciplinares	09min
E05	Dez/2019	40 - 60	> 10 anos	Unidade(s) estadual(is) e regional(is): DIAFI, GD e gestão	10min
E06	Dez/2019	40 - 60	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is), estadual(is) e Geral: DIAFI, DIDAUI, GD e gestão	29min
E07	Dez/2019	30 - 50	< 10 anos	Unidade(s) estadual(is) e Órgão central: DIAFI e DIDAUI	10min
E08	Nov/2019	40 - 60	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is) e regional(is): DIAFI e DIDAUI	12min
E09	Jun/2020	40 - 60	> 10 anos	Unidade(s) estadual(is) e regional(is): DIAFI, DIDAUI e gestão	17min
E10	Dez/2019	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is), estadual(is) e Geral: DIAFI, DIDAUI, GD e gestão	24min
E11	Jun/2020	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is) e Regional(is): DIAFI, GD e gestão	23min
E12	Dez/2019	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is), estadual(is) e Geral: DIAFI, DIDAUI, GD e gestão	20min
E13	Nov/2019	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) estadual(is) e regional(is): DIAFI, GD e gestão	17min
E14	Dez/2019	40 - 60	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is) e Regional(is): DIAFI, GD e gestão	08min
E15	Dez/2019	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) Regional(is) e Geral: DIAFI, GD e processos disciplinares	24min
E16	Dez/2019	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is) e Regional(is): DIAFI, GD e gestão	13min
E17	Dez/2019	40 - 60	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is) e Geral: DIAFI, GD e gestão	11min
E18	Dez/2019	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) regional(is) e Geral: DIDAUI e gestão	33min
E19	Jun/2020	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) seccional(is), estadual(is) e Geral: DIAFI, DIDAUI, GD e gestão	26min
E20	Jun/2020	30 - 50	> 10 anos	Unidade(s) estadual(is) e regional(is): DIAFI, DIDAUI e processos disciplinares	39min

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

3.3 Tratamento dos dados

Para essa pesquisa foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, considerando que seu objeto é obter a percepção dos entrevistados, a respeito da aplicação do princípio de integridade, que foi introduzido recentemente na administração pública brasileira. A análise de conteúdo procura identificar o que há por trás das palavras sobre as quais o investigador se debruça (BARDIN, 1994, p. 50).

O fato de o tema *integridade* seguir em desenvolvimento na administração e de ter sido acolhido expressamente em ato normativo no Brasil há poucos anos, por meio do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), justifica a escolha da técnica, porque se trata de um conceito que envolve valores subjetivos de difícil medição e análise exteriores, ainda a ser implementados ou em fase de implementação.

A hipótese erguida pelo autor para iniciar a investigação foi esse pouco ou nenhum conhecimento pelos Procuradores da Fazenda Nacional, partindo de seu próprio desconhecimento a respeito, tanto do tema integridade, como da obrigatoriedade de instituição de um programa com o mesmo nome em todos os órgãos da administração pública, por expressa previsão normativa, o já falado Decreto (BRASIL, 2017). Do mesmo modo, também se desconhecia que o então Ministério da Fazenda já havia instituído o Programa, aplicável à PGFN e renovado com o criado pelo Ministério da Economia, que sucedeu aquele outro.

A pré-análise constituiu-se da leitura dos documentos relativos à integridade, listados no Quadro 4, como forma de aproximação e mapeamento do tema. Saber a finalidade do programa, seus requisitos, estrutura de formação, instrumentos de execução e orientações expedidas pela CGU.

Paralelamente foram acrescentados mais outros para a formação do *corpus* de análise, como as informações relativas aos processos administrativos disciplinares da CGAGU envolvendo Procuradores da Fazenda Nacional, assim como a situação dos órgãos, no tocante à instituição do programa, no Painel de Integridade elaborado pela CGU.

Finalizada a coleta dos dados, procedeu-se à preparação do material para análise. As entrevistas foram transcritas manualmente e arquivadas juntamente com os áudios das mesmas e os documentos a serem analisados, em seguida separados. Na análise das entrevistas foi utilizado o software Atlas.TI, que auxilia a marcação, identificação, numeração e contagem de ocorrências das categorias e códigos criados para interpretá-las, facilitando também a localização dos trechos citados. Os arquivos contendo as transcrições das entrevistas foram inseridos no programa e a leitura lá feita.

Tendo em mente a suposição do desconhecimento do tema na maior parte da administração pública brasileira, que motivou a pesquisa, procedeu-se a uma codificação com base no tema integridade, porque já achava, de antemão, que haveria poucos dados para fazer um estudo sobre sua eficácia, por exemplo, com base em resultados. A análise temática intenta descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e sua presença ou frequência de aparição pode significar algo (BARDIN, 1977, p. 105).

As transcrições das entrevistas foram lidas, codificadas e os códigos interpretados, tendo como pano de fundo essa temática. Tentou-se identificar as opiniões dos entrevistados acerca de elementos de um programa de integridade, ainda que eles não confirmassem saber sobre o que diz respeito o assunto. São elementos que compõem um programa desse tipo e mesmo que os procuradores não tenham conhecimento disso, ouvir o que pensam sobre esses tópicos, auxilia perceber se sua instauração será bem recebida e se pode trazer benefícios para o funcionamento da administração.

Por isso foi feita uma abordagem qualitativa, que “corresponde a um procedimento mais intuitivo” e permite “sugerir possíveis relações entre um índice da mensagem e uma ou várias variáveis do locutor”, apesar de não se rejeitar uma quantificação (BARDIN, 1977, p. 115). Houve uma contagem dos códigos, sim, com o auxílio do software ATLAS.TI mencionado acima, mas sem o intuito de demonstração aritmética das aparições e sim para servir como indicadores de frequência, umas mais fortes do que outras. O software auxilia o trabalho de codificar e identificar as aparições, que em seguida foram transcritas, interpretadas e comentadas no momento de tratar as entrevistas e de discutir os resultados encontrados.

A grade escolhida para análise (VERGARA, 2015) foi mista, com categorias previamente identificadas a partir do referencial teórico e também considerando as orientações constantes no Guia de Integridade Pública (2015) e no Manual para Implementação de Programas de Integridade (2017), ambos elaborados pela CGU, que contêm informações sobre a instauração de um programa de integridade.

Na confecção das categorias também foi utilizada a Portaria ME nº 239, de 23 de maio de 2019, que instituiu o Programa de Integridade no âmbito do Ministério da Economia, do qual a PGFN é órgão integrante. Esse ato foi editado com base na Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019, que estabelece orientações para a estruturação, a execução e o monitoramento desses programas nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Quadro 5 – Categorias

Categoria		Atividade
1	Conhecimento da organização	- Vulnerabilidades; processos de trabalho
2	Estimular um comportamento ético e íntegro na organização	- Estabelecer um código de ética ou de conduta - Divulgar os valores e regras - Instituir capacitações sobre ética e integridade - Criar uma comissão de ética
3	Fomentar transparência	- Garantir o acesso à informação - Antecipar-se e divulgar informações relevantes - Divulgar os dados em formato aberto
4	Canais de denúncia e representação	- desvios éticos, ilícitos administrativos, fraude e corrupção
5	Gestão de riscos e controles	- Utilizar a gestão de riscos para dimensionar seus controles internos - Segregar as funções críticas - Integrar a gestão de riscos e controles às rotinas administrativas - Usar a gestão da informação e da comunicação para mitigar os riscos
6	Atuação correcional	- Instituir uma unidade de correção
7	Integridade	- Conhecimento/desconhecimento

Fonte: elaborado pelo autor, com base na Portaria ME nº 239, de 2019 e Guia de Integridade da CGU (2015).

O processo de inferência veio em seguida, com a interpretação do teor das mensagens para além do que contêm. Ele significa um instrumento de indução a partir dos fatos (BARDIN, 1977, p. 137). A análise de conteúdo de caráter qualitativo permite que se extraia uma conclusão que suplanta o que se encontra objetivamente nos dados coletados, estendendo suas consequências, onde a sensibilidade do pesquisador é aceita e compõe esse procedimento. Sensibilidade é uma característica dessa técnica de pesquisa, que visa captar sinais escondidos nas mensagens analisadas.

3.4 Limitações da pesquisa

Não obstante a opção pelo método utilizado, ele tem suas limitações, mesmo depois de o autor observar as orientações sobre os procedimentos aplicáveis, vez que os entrevistados podem não ter se expressado da maneira como gostariam. O assunto pode não tê-los deixado à vontade para expressar suas opiniões, mesmo com todo o cuidado conferido de assegurar o sigilo necessário, mas os sinais apreendidos pelo autor durante as entrevistas não demonstraram que eles não estavam à vontade.

A limitação que se viu no caso concreto foi a inexistência de detalhes, nos dados secundários, acerca dos motivos dos processos administrativos instaurados, em andamento ou já finalizados. O órgão competente justificou que o motivo “corrupção” não está classificado no sistema e diante disso, extraiu informações a partir do termo “improbidade administrativa”,

que pode absorver a nomenclatura “corrupção”. Segundo o órgão, apenas uma leitura individualizada de cada processo poderia esclarecer melhor.

Além disso, as informações disponibilizadas na internet sobre a quantidade de processos não discriminam se foram instaurados contra Procuradores da Fazenda Nacional ou Advogados da União. Diante disso, tentou obter informações sobre o número deles, ano a ano, para tentar fazer uma proporção, mas não obteve sucesso do mesmo jeito e o ideal seria, realmente, que a CGAGU tivesse essas informações.

Também não se obtiveram dados detalhados acerca da quantidade de eventos registrados na ouvidoria do Ministério da Economia relativos à PGFN. Desejava-se saber quantas reclamações sobre fraudes ou corrupção houve em determinado período de tempo em relação à PGFN. Além de não especificar reclamações sobre cada uma das organizações que compõem o Ministério da Economia, a indexação dos assuntos também não possibilitou saber com certeza todos relativos a fraudes ou corrupção.

Esses dados seriam usados em conjunto com o número de processos administrativos disciplinares abertos contra Procuradores da Fazenda Nacional pela CGAGU, como indicadores a respeito do ambiente da organização, mas a catalogação feita pelo Ministério da Economia disponibilizada no endereço eletrônico não permite fazer essa identificação.

4 RESULTADO DA PESQUISA

4.1 Documentos

Depois da pré-análise dos documentos para delineamento da pesquisa, passou-se à análise mais detalhada dos documentos relacionados no Quadro 6, para filtrar o que tem mais ligação direta com o escopo da pesquisa. A base continuou sendo o Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), que relaciona os seguintes princípios da governança:

Art. 3º São princípios da governança pública:
 I – capacidade de resposta;
 II – integridade;
 III – confiabilidade;
 IV – melhoria regulatória;
 V – prestação de contas e responsabilidade; e
 VI – transparência.

Elevada à posição de princípio de governança em ato normativo, a integridade assumiu importância formal, mas não só isso, ela deve ser visível e essa visibilidade ser exteriorizada mediante instituição de um programa de mesmo nome, obrigatório para todos os órgãos e entidades da administração pública:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:
 I – comprometimento e apoio da alta administração;
 II – existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
 III – análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
 IV – monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

E a CGU foi apontada como o órgão responsável pelo acompanhamento desses programas:

Art. 20. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de entrada em vigor deste Decreto, estabelecerá os procedimentos necessários à estruturação, execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundamental.

Com suporte nesse Decreto, a CGU expediu a Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, definindo em que consiste um Programa de Integridade:

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se:
 I - Programa de Integridade: conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança; e

Essa definição sofreu pequena modificação com a edição da Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019, que excluiu a referência à governança, mas ampliou os objetivos do Programa:

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se:

I - Programa de Integridade: conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta.

Essa Portaria define, então, o programa, como visto acima, e o risco para a integridade é definido no artigo 2º, inciso II, como a “vulnerabilidade que pode favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, podendo comprometer os objetivos da instituição”. A vulnerabilidade parece ser a principal preocupação e foi um item bastante explorado nas entrevistas, porque é a fraqueza que oferece oportunidades para o comportamento inadequado do servidor. O objetivo é acabar ou diminuir ao máximo os pontos vulneráveis de uma organização, pois assim menores serão as chances dos desvios de condutas.

Ainda de acordo com o artigo 6º dessa Portaria, os órgãos e entidades deverão designar unidades locais com competências para promover a ética e regras de conduta, a transparência ativa e o acesso à informação, o tratamento de conflitos de interesses e nepotismo, tratamento de denúncias, verificação dos controles internos e cumprimento de recomendações de auditoria e implementar procedimentos de responsabilização.

A Portaria divide a instauração do programa em três fases e a última delas enseja realce, constante no artigo 7º, parágrafo único, que é a expansão do alcance do “Programa de Integridade para as políticas públicas por eles implementadas e monitoradas, bem como para fornecedores e outras organizações públicas ou privadas com as quais mantenha relação.” A determinação e não sugestão, de estender a aplicação do programa a todas as organizações com quem o órgão ou entidade pública se relacione, inclusive da esfera privada, é uma característica muito importante para zelar pelo bom comportamento de todos os envolvidos e não somente dos servidores públicos.

Os procedimentos trazidos pela Portaria, entretanto, já constavam de orientações elaboradas pela própria CGU anteriormente, no caso, o Guia de Integridade Pública lançado em 2015 e o Manual para Implementação de Programas de Integridade, de 2017. Ambos foram lançados antes da edição do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) e das Portarias nºs 1.089 (BRASIL, 2018) e 57 (BRASIL, 2019) da CGU, mas suas orientações não se tornaram ultrapassadas e servem para qualquer interessado obter uma compreensão mais alargada de

como instituir, executar e desenvolver um programa dessa espécie. Essas publicações mostram os pontos principais de uma maneira mais fácil de compreensão para o público alvo.

Conhecer a organização, estimular um comportamento íntegro nela, investir na seleção de dirigentes, definir regras na relação público-privada, transparência, gerenciar riscos e fazer controle das ações, punir responsáveis pelos desvios e instituir uma instância interna de integridade são os tópicos abordados pelo Guia de Integridade.

O Manual, por sua vez, menciona os quatro pilares do programa (comprometimento da alta direção, instância interna, gestão de riscos e monitoramento contínuo), instrui como formar o programa (levantamento prévio de informações, identificação e avaliação de riscos) e cita medidas e ações de integridade (padrões de ética, treinamento, canais de denúncias, medidas de controle e disciplinares e ações de remediação).

Ao cotejar ambas as publicações, vê-se que os fundamentos são os mesmos e seguem a linha da Portaria nº 57 (BRASIL, 2019), da CGU, que é a vigente atualmente.

Em seguida, tem-se a Portaria nº 239, de 23 de maio de 2019, do Ministério da Economia, que instituiu o programa naquele órgão. Esse último ato define o que é um programa de integridade e aplicável à PGFN hoje em dia.

Cabe frisar que antes dela, o programa de integridade já tinha sido instituído também no âmbito do Ministério da Fazenda, através da Portaria nº 116, de 03 de abril de 2018, ao qual a PGFN era administrativamente subordinada. Com a incorporação feita pelo Ministério da Economia, um novo programa foi criado, a fim de contemplar os servidores vindos de outros ministérios também absorvidos pelo da Economia, como o Planejamento, Trabalho, Previdência e Indústria e Comércio. Daí a análise ficou centrada na Portaria nº 239, do Ministério da Economia, que instituiu o Programa de Integridade denominado “Prevenir”, cujo artigo 3º conceitua:

Art. 3º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

I – programa de integridade: conjunto estruturado de diretrizes e medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta; e

A definição é a mesma da Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019 e seus objetivos são detalhados no artigo 5º, a exemplo de disseminar conceitos e práticas relativos à gestão da ética, de riscos à integridade, aos princípios e boas práticas de controle interno e atuação correcional, auxiliar no aprimoramento dos controles internos, estimular o comportamento ético e íntegro, incentivar o uso de canais de denúncia e representação sobre desvios éticos, ilícitos administrativos, fraude e corrupção, esclarecer hipóteses de ofensas

éticas, conflitos de interesse e sanção disciplinar, fomentar a transparência ativa e passiva, dentre outros.

Como último ato tem-se a Portaria nº 10, de 05 de janeiro de 2017, da PGFN, que criou a Divisão de Integridade, Gerenciamento de Riscos e Controles Internos da Gestão. É a unidade de gestão interna exigida pelo programa, vinculada ao Gabinete do Procurador-Geral, visando promovê-lo, integrar os agentes responsáveis pelo mesmo, auxiliar na elaboração de temas, assessorar no mapeamento de riscos dos processos de trabalho, acompanhar a implementação das ações do plano de resposta ao risco e melhoria de controles, prestar informações a órgãos de fiscalização, coordenar a elaboração de relatório de gestão ao TCU.

Nessa sequência hierárquica do arcabouço normativo do programa de integridade realizado até aqui, apreendeu-se sua definição, finalidade, a obrigatoriedade de instituição na administração federal, a competência da CGU para monitoramento e a estrutura aplicável à PGFN, mas a curiosidade é entender a aplicação na prática. Isso foi buscado com as entrevistas dos Procuradores da Fazenda Nacional.

4.2 Entrevistas

Inicialmente foi possível perceber o desconhecimento do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), que é o marco inicial formal da integridade como princípio de governança na administração pública brasileira, assim como do programa de integridade já instituído com a Portaria ME nº 239, de 23 de maio de 2019 e cuja promoção é uma exigência do reportado Decreto.

Por oportuno e como informação relevante, cabe registrar, inclusive, que a mando do tão falado Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), o programa já tinha sido instituído no então Ministério da Fazenda, por meio da Portaria nº 116, de 3 de abril de 2018 e que por força da nova estrutura administrativa da União, passou para o Ministério da Economia.

Volvendo às entrevistas, o que se pôde logo perceber foi o desconhecimento por um número expressivo de entrevistados, a respeito do tema integridade, seja como princípio de governança, seja a respeito da necessidade de toda organização instituir um programa nesse sentido.

Essa percepção, entretanto, não quer dizer que alguns elementos de integridade já não sejam executados de alguma maneira, sem que o programa tenha sido posto em andamento formalmente, mas isso será mais explorado adiante.

Seguindo o Quadro 3 de categorias exposto no item anterior (p. 43), passa-se a sua análise e o primeiro item diz respeito ao conhecimento da organização. Conhecer a organização é o primeiro passo recomendado no Guia de Integridade Pública da CGU (2015) para o fortalecimento da integridade. Para melhor análise, os critérios foram apresentados por sequência nas próximas subseções.

4.2.1 Critério 1: conhecimento da organização

Com essa finalidade, indagou-se sobre a rotina de trabalho e os processos de trabalho de gestão da dívida, sendo possível inferir que essa atividade é difícil, complexa, trabalhosa e que, apesar de a situação já ter melhorado em comparação a um passado recente, ainda há margem para aprimoramento.

A atividade de gestão da dívida ativa é definida como “complexa” [E16, E17, 2019; E20, 2020], “desafiadora” [E10, 2019], “preocupante” [E15, 2019], “sensível” [E04, 2019], “trabalhosa” [E14, 2019], “estratégica” [E07, 2019]. Ela também é relacionada com “arrecadação” [E01, 2019; E03, 2020; E08, E12, E15, 2019; E19, 2020], “justiça fiscal” [E12, 2019], definições que mostram a importância com que deve ser tratada e que, apesar disso, finda por estabelecer um vínculo subjetivo do trabalho em alguns, “casa” [E02, 2020] “gosto” [E11, 2020], “satisfação pessoal” [E09, 2020].

Resumidamente, então, é um trabalho difícil, com reflexo na arrecadação do Tesouro, mas que mesmo assim finda desenvolvendo um apreço nos Procuradores, dada sua importância, como se confirmará ao longo da análise.

O entrevistado [E08, 2019] apontou a “gestão da dívida ativa” como um serviço “desafiador” e um pouco adiante reiterou essa definição de serviço “desafiador”, mas, ao mesmo tempo, ressaltou que é um serviço importante para a arrecadação e perguntado sobre os processos de trabalho de gestão da dívida, respondeu que existem dificuldades:

Ehh... tenho percebido nesses, nesses anos de experiência ehh... dificuldades com o fluxo de trabalho não é ... com o processo de trabalho e isso tem me dado a capacidade de e a possibilidade de interferir e contribuir de alguma forma pra esse aperfeiçoamento, melhoria dentro da minha perspectiva claro de, de um ponto de vista. (E8, 2019, grifo do autor)

Outros entrevistados se expressaram no mesmo sentido da constatação das dificuldades nesses processos de trabalho:

... eu acho que os processos de trabalho podem melhorar, sim, a gente tem uma dificuldade hoje, falando em dívida, a gente tem uma dificuldade hoje ainda... (E02, 2020, grifo do autor)

[...] a comunicação entre os sistemas agora no e-processo [...] tem permitido que [...] várias rotinas de trabalho que tem trazido dificuldades na prática, especialmente por exemplo...a comunicação de ação judicial, né? (E05, 2019, grifo do autor)

Embora nós, nós tenhamos... tentado avançar, realmente a gente tem, tem um pouco de, de dificuldades, ainda sim, trabalho de gestão. (E09, 2020, grifo do autor)

[...] hoje nós temos, temos uma equipe aí que tá bem dedicada alguns anos, construindo essa, esse fluxo, esse processo de trabalho da Dívida, tornando até um pouco mais fácil de trabalhar, eh... e mesmo assim ainda tá longe de, de, de, do, longe dum, do que a gente pode considerar de uma coisa mais fácil [...] (E14, 2019, grifo do autor)

Então, pra falar a verdade, eu acho que essa sempre foi uma, uma dificuldade grande, não só da PGFN, mas de todo o setor público, né...você racionalizar e organizar os processos de trabalho, né? [...] a maior dificuldade que eu sentia é porque os órgãos que encaminhavam os débitos para inscrição, encaminhavam sem muito critério, né, isso criava uma dificuldade muito grande, pra... eh... depurar, né... todo esse esse... esse... esses créditos [...] (E17, 2019, grifo do autor)

Ah, os PDAs, são cinco PDAs, os PDAs contro..., recebem essas, esses relatórios e tem que analisar por amostragem, seria humanamente impossível analisar todas as ocorrências e todas as ah... os atos que foram feitos... (E19, 2020, grifo do autor)

O conhecimento da organização também é contribuído com a atividade de correição, que, através de seu olhar externo, analisa se os procedimentos estão em conformidade com as normas que os regulam. Não apenas isso. A correição também detecta fragilidades que podem resultar em quebra da integridade, mas isso será visto adiante. O que se verificou até aqui, é que os entrevistados mencionaram, por grande maioria, a complexidade da gestão da dívida.

4.2.2 Critério 2: estimular um comportamento ético e íntegro na organização

O segundo elemento de integridade relaciona-se com a promoção e capacitação sobre a ética e integridade, e as entrevistas apontaram que esse estímulo é aceito, elogiado e esperado:

Daí que é integridade, né?, daí que o fomento à integridade é um componente fundamental, né?, da estratégia de controle de corrupção, né? Seja pela educação, né?, seja pela sensibilização dos funcionários aos riscos que eles estão sujeitos, né?, seja por preordenar um sistema de controle, de monitoramento, que efetivamente seja sentido, não como excessivo, né? (E04, 2019, grifo do autor)

Eu acho, eu acho que são importante [...]. Eu acho que realmente qualquer tipo de ação e de, de eh... divulgação de, de, de procedimentos de ideias, de, de, enfim, de forma de se comportar são importantes. (E09, 2020, grifo do autor)

Então, a prevenção, através de treinamento... eh, o treinamento é um pilar do programa de integridade, a comunicação é um pilar do programa de integridade. (E13, 2019, grifo do autor)

Apesar disso, a falta de ações concretas nesse sentido é expressa diretamente em outras ocasiões:

...eu não... nunca, ehh, eu não lembro de nenhuma ação de promoção dessa.
(E03, 2020, grifo do autor)

Acho que a procuradoria poderia, sim, atuar mais nesse âmbito de, de, de ações. [...] Eu acho que uma, uma atuação assim mais proativa da PGFN também, nessa, nessa área, seria bom, assim. (E09, 2020, grifo do autor)

Eu me recordo de poucas ações de fomento mais nítido de uma atração íntegra, moral, enfim, de poucas palestras, de poucas... enfim, cursos, atividades, né, conversas com as chefias acerca disso, desse tema.

[...]

Mas se a gente não faz esse movimento prático de controle, de fomentar essas atividades de integridade, a gente pode estar sendo exposto a potenciais casos danosos e não perceber, né? (E18, 2019, grifo do autor)

Olha ehh... ooo, eu posso dizer que ehh... não há muita iniciativa ehh... no, no tratamento de ética. (E20, 2020, grifo do autor)

Não obstante, percebe-se que há um sentimento ético na organização, seja pelas respostas expressas nesse aspecto, mas também pela inexistência de sinal de lembrança dos entrevistados de episódios que pudessem apontar um ambiente degradado ou maléfico, do ponto de vista moral:

Eu acho que a, o nível ético, assim, do, do... assim da questão de, de, de ter valor à coisa pública, de dar atenção pras, pra, pra PGFN de dar ou valorização pra, pra Procuradores, sempre foi uma, uma visão bastante positiva, assim, que eu tenho. (E09, 2020, grifo do autor)

Mas, que não, não, não vejo, sinceramente, aqui pelo menos do ponto de vista da segunda região, essa, essa fragilidade, do ponto de vista ético não. (E11, 2020, grifo do autor)

[...] eu acho que é fundamental para manter o nosso padrão ético e profissional de, e, e confiável de, de, de atuação. (E14, 2019, grifo do autor)

Nós temos um corpo de trabalho muito ético e que busca agir dentro de um modelo de integridade. (E18, 2019, grifo do autor)

Eu acho que é muito positivo. O fato de nós sermos também uma carreira pequena contribui pra isso, então a gente mais ou menos se conhece. (E19, 2020, grifo do autor)

4.2.3 Critério 3: fomentar transparência

Esse elemento de integridade é executado pela organização no endereço eletrônico da internet, onde se tem a informação sobre a publicação trimestral da base completa dos créditos inscritos na dívida ativa e do FGTS, em formato aberto, como preconizado pelo Guia de Integridade Pública da CGU e divulgado na página institucional do órgão:

Informações ao cidadão

A PGFN publica trimestralmente a base completa dos créditos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS, atendendo às melhores práticas de transparência ativa

previstas na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), na Política de Dados Abertos ([Decreto nº 8.777/2016](#)) e no Acórdão TCU-Plenário nº 2497/2019.

A publicação abrange todos os créditos ativos, inclusive os garantidos, suspensos por decisão judicial e parcelados, indicando-se a situação respectiva.

[...]

Os dados disponíveis estão em formato aberto (.CSV) e foram segmentados por sistema de origem da dívida e por Estado, a fim de facilitar pesquisa do usuário.

A transparência é vista como uma meta que auxilia a prestação de um serviço que efetivamente atenda o interesse público, juntamente com outros elementos:

E é isso que a gente tá buscando aqui: transparência, gestão de riscos, processos alinhados, compreensão da massa da instituição do seu papel dentro daquele processo, de que o, que o menor ato que se faz aqui, ele tem um impacto na política aqui, feito de maneira íntegra, com gestão de riscos, com esse sentimento de pertencimento. (E06, 2019, grifo do autor)

A transparência também se relaciona com a correição, seja como resultado dela, seja preparando a organização para a vinda dela:

[...] mas que vem pra mostrar exatamente, conferir transparência, inclusive ao gestor que está no momento trabalhando. (E01, 2019, grifo do autor)

[...] um volume maior de trabalho, então a gente, desde sempre, tá acostumado a ter esse trabalho, eh... de instruir tudo, de... de deixar o processo... o mais transparente possível, já que pode, a gente tem sempre teve com essa coisa de que, se eu não instruir, o processo, eu não vou lembrar dele depois, se eu tiver que prestar conta sobre ele. (E03, 2020, grifo do autor)

Então é preciso deixar claro, pra explicar que às vezes a gente faz, ah, um atalho ou outro, pra solucionar u-uma situação. E essa transparência, essa exibição das nossas ações, justificativas dos nossos atos, é que permite a gente ser auditado, a fim de evitar ham... máculas de corrupção, máculas ahh... de mal feito. (E19, 2020, grifo do autor)

Apesar da importância, esse elemento de integridade não foi ressaltado pela grande maioria dos entrevistados, mas não significa que esteja ausente da organização e do conhecimento dos participantes.

4.2.4 Critério 4: canais de denúncia e representação

Esse elemento de integridade é utilizado pela PGFN, que mantém canais para denúncias na internet e pelo telefone, por meio dos quais o cidadão pode fazer chegar ao conhecimento da organização sobre a existência de irregularidades. A par disso, as entrevistas evidenciaram uma veemente e incisiva repulsa contra a corrupção, praticamente unânime, vista como “generalizada” [E04, 2019], uma prática que dá “nojo” [E06, 2019], uma “chaga” [E07, 2019], um “problema” [E10 e E16, 2019], uma prática que deve ser “combatida” [E12 e E17, 2019], “uma realidade” [E15, 2019], uma “preocupação” [E06 e E17, 2019].

Já foi dito anteriormente que a gestão da dívida ativa é um setor sensível da Procuradoria e por conta disso, recebe atenção na organização com medidas para evitar irregularidades ou desvios:

Eh... então, assim, tem várias sindicâncias aí em andamento, processos disciplinares, então, assim, o risco ainda existe, mas a detecção melhorou muito. (E04, 2019, grifo do autor)

Hoje, a gente tem, tem várias ferramentas que permitem, ehh... detectar situações de fraude na, na Dívida, né?, o pessoal da, da COGED desenvolveu metodologias bastante eficientes, né?, de controle. [...] Então, eu digo que hoje a gente tem um processo de trabalho razoavelmente seguro, temos metodologias pra identificar fraudes, mas sempre com uma oportunidade de avançar e tornar a Dívida Ativa mais segura e mais eficiente. (E07, 2019, grifo do autor)

Então, o planejamento institucional da PGFN, ele nasceu desse, desse no... desse, dessa visão da Dívida e já existia, sim, uma preocupação muito grande, eu não sei se indicadores, mas objetivos estratégicos em relação a, a fraude ehh... à prevenção de fraudes na Dívida Ativa. (E13, 2019, grifo do autor)

É assim, é irregular, mas não é doloso, né?, ehh... isso daí, assim, a gente tem esse monitoramento que eu acho que acaba auxiliando também o pessoal, o trabalho na dívida. (E15, 2019, grifo do autor)

A Portaria 787, a portaria que fala da auditoria da dívida, ela é... as, as histórias, o contexto da criação delas é justamente impedir que a dívida ativa seja manipulada individualmente por uma pessoa sem que haja uma análise posterior dessa justificativa, sem que se verifique a integridade do PA com a, ah, o reflexo disso nos sistemas. (E19, 2020, grifo do autor)

O elemento de integridade analisado diz respeito à abertura de canais para que o público externo ou mesmo interno, noticie a existência de possíveis ilícitos nas organizações, mas ficou bastante evidente a preocupação dos entrevistados na detecção dessas ocorrências por meio de procedimentos internos, como forma de preveni-los.

A prevenção, inclusive, é uma das características da integridade, prevista no próprio Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017). O intuito é se antecipar às ações danosas, para não deixá-las acontecer e se ainda assim não for possível evitar, que sejam logo descobertas para dar tempo de remediá-las:

O ideal é que a gente sempre consiga agir antes da prática do ato, não é?, que é a prevenção. Mas quando isso não é possível, que a gente, pelo menos, consiga detectar o mais rápido possível, pra minimizar o impacto na política pública e no interesse público. (E06, 2019, grifo do autor)

Além disso, existe a Coordenação-Geral de Ética e Disciplina na estrutura da PGFN que se dedica a efetuar o trabalho de monitoramento interno das atividades e procedimentos executados na PGFN, não somente com relação à dívida ativa e sim, de todo e qualquer procedimento, mas o da dívida tem uma atenção destacada:

Eh, eh... então em 2009, não é?, em 2009, nós criamos a área de assuntos internos na Coordenação de Ética e Disciplina [...] que começou a fazer especificamente prevenção, deteccção e repressão a fraudes internas, tá? (E04, 2019, grifo do autor)

Ehh... em relação à parte da, da gestão da Procuradoria pra mapear essas fraudes, a COJED tem um trabalho bem interessante de levantamento de relatórios, pra poder mitigar esses riscos, e esses relatórios eles são extraídos [...]. (E13, 2019, grifo do autor)

Isso teve uma mudança significativa, não apenas com a regulamentação do acesso sistemas ehh... hoje sabe-se direitinho o que o estagiário pode acessar ehh... ou fazer dentro dos sistemas, o que o servidor pode fazer, o que o procurador pode fazer ehh... como também tivemos a incorporação de mecanismos tecnológicos, eh, que ehh... dificultam muito mais a prática de corrupção ou qualquer tipo de fraude dentro do sistema de Gestão da Dívida Ativa [...]. (E20, 2020, grifo do autor)

E apesar de a gestão da dívida ser uma atividade extremamente sensível, os entrevistados comentaram acerca da inexistência de casos de corrupção na organização:

Então, assim, eu nunca vivi uma situação que eu possa apontar, efetivamente, que tenha acontecido essa, essa, essa corrupção que eu possa levantar suspeita concreta. [...]

E aí ehh... não me surpreende que, apesar dos valores envolvidos, as notícias de práticas de corrupção na Procuradoria, elas não existem, especialmente nessa atividade. (E02, 2020, grifo do autor)

Não tenho conhecimento de nenhum colega ou qualquer servidor que eu conheço no, nos processos de trabalho nosso [...] que tenha se envolvido em algum, em algum problema de corrupção. (E09, 2020, grifo do autor)

Hoje não, hoje até, esse, esse tipo de operação é controlada, né?Então qualquer operação sensível na dívida tem um passa por um controle. Ehh... então eu acho que sobra muito pouco espaço pra corrupção, a nível de alteração no sistema. (E12, 2019, grifo do autor)

Eu tô na Procuradoria há [...] anos e eu confesso que... até pelo que eu vi, (...) e pelo que eu ouvi acerca do que vem antes, né, nós não temos grandes casos de corrupção como... assim... usando como paradigma a própria administração pública brasileira. (E18, 2019, grifo do autor)

A percepção que se conseguiu extrair desse elemento de integridade é no sentido da existência de um ambiente íntegro na PGFN, sob esse aspecto, percepção que será confirmada com a análise dos dados secundários.

4.2.5 Critério 5: gestão de riscos e controles

Esse elemento está atrelado ao próprio programa de integridade, cuja função é mapear os processos da organização para detectar as fragilidades e adotar medidas que fechem as brechas que possam levar a eventuais quebras da legalidade. Sua importância foi bastante ressaltada pelos entrevistados:

[...] sobre isso, mapeamento dos riscos, né?, a gente tá usando a ISO 31.000, né?, eh... de gerenciamento de riscos um colega até trouxe as questões aqui da OCDE para nós olharmos, né?, e depois a conformidade. Então, assim, então, inicialmente nós tamos trazendo, formatando esse projeto de governança risco e conformidade, né?, aqui pra dentro da Dívida Ativa da União [...]. (E04, 2019, grifo do autor)

Essa questão das auditorias é uma frente que a gente pretende avançar, ehh...que é um trabalho até de mapeamento de riscos e de prevenção de riscos que é fundamental que...que exista [...] (E05, 2019, grifo do autor)

E todos os riscos associados a ele têm que ser mapeados, pra que você ache esses eventos, não é?, ehh... que desviam o produto final do interesse público e você passa a ter um interesse escuso e muitas vezes um interesse privado, divergente do público. Então, eu vejo os processos da Dívida assim. [...] mapeamento de risco dos processos de trabalho da Dívida, esses riscos que pode gerar risco, um risco operacional, pode gerar um risco de integridade. (E06, 2019, grifo do autor)

Claro que ainda há um longo caminho a percorrer, várias oportunidades de, de avanço, é o que a gente vem tentando implementar [...] no nosso dia a dia, né?, sempre, ehh... a partir do, da nossa matriz de risco, identificar potenciais fragilidades e corrigi-las, né? (E07, 2019, grifo do autor)

[...] muito competente dessa área, tá desenhando todos nossos processos de trabalho, pra gente exatamente avaliar, gargalos, riscos, o que é ineficaz, o que é mais eficaz, pra poder medir isso tudo, uma palavra que eu vou resumir, que é resultado. (E10, 2019, grifo do autor)

Então, é possível, sim, melhorar, através dessa criação dessas rotinas, do próprio compliance, né?, que é mapeamento desses riscos e poder gerar ehh... rotinas, até mesmo de forma sistemática, a trazer mais segurança pro ambiente de trabalho. (E13, 2019, grifo do autor)

Então, agora há pouco eu havia comentado que um dos projetos que nós temos pra implementar no âmbito da gestão da dívida é esse... essa dupla checagem imediata. [...] A ideia é que a gente consiga estabelecer limites, pra que haja uma dupla checagem instantânea, a partir do nível da operação [...]. (E19, 2020, grifo do autor)

Sim, sem dúvida existe, mas sistema perfeito não existe, mas os principais problemas ehh... principalmente corrupção interna, eles foram mitigados. Ehh... você pretender eliminar completamente ehh... também a ideia de prática de fraude externa é difícil. (E20, 2020, grifo do autor)

Denota-se o intuito de uma ação preventiva:

[...] hoje a Procuradoria ela tem uma estrutura diferente, ela tem uma área de monitoramento de transações sensíveis, ela tem uma área de controle, eh... bastante robusto dessas transações, né? (E04, 2019, grifo do autor)

A gente já vem fazendo um trabalho ehh...relativo a isso, mas é preciso realmente a gente ter uma sistematização mais, mais consolidada e...efetivamente implementar essa atividade de auditoria, do trabalho da dívida pra evitar, prevenir situações de risco que podem trazer prejuízo ao Erário e ao próprio sistema. (E05, 2019, grifo do autor)

E aí vem a gestão de riscos, pra conseguir ehh... prevenir ou, eventualmente, mitigar ou combater esses desvios de integridade do processo de trabalho. (E06, 2019, grifo do autor)

Ehh, então assim, isso faz com que ehh... as pessoas [...] sejam um pouco mais cautelosas, né?, ehh... no desempenho de suas funções e assim, eu vejo isso, eu vejo isso muito ehh... na prática, em relação, por exemplo, aos cumprimentos de decisões judiciais que exigem né?, a, eh, que, que refletem na dívida ativa. (E11, 2020, grifo do autor)

A gestão de riscos foi identificada como necessária pelos entrevistados e o mapeamento dos processos de trabalho está em fase de elaboração, mas já tem procedimentos instituídos que atinge esse objetivo. Apesar disso, a sensibilidade da atividade impulsiona a organização na busca de adoção de medidas que continuem a diminuir ou dificultar irregularidades.

4.2.6 Critério 6: atuação correcional

Esse elemento de integridade existe e eventuais irregularidades são investigadas de duas maneiras. As que envolvem os Procuradores da Fazenda são apuradas pela Corregedoria da Advocacia-Geral da União e as que envolvem os demais servidores são apuradas pela Coordenação-Geral de Ética e Disciplina (COGED) da própria PGFN.

A atuação correcional é desejada, elogiada e bem aceita pelos entrevistados, que deram testemunhos positivos acerca da mesma, apesar de ressaltarem que há a expectativa de apreensão, medo, desconfiança:

Por ignorância, ehh... eu via a correção como algo ruim, eu via a auditoria como algo ruim, a gente se sentia desafiado ehh... a gente ehh... existe um sentimento de desconfiança. (E06, 2019, grifo do autor)

Muitas vezes (**...barulho...**) as, as, as unidades acham assim..." ih, ai meu deus", né?, "vai vir correção". (E15, 2019, grifo do autor)

No entanto, essa visão inicial é suplantada por um expressivo pensamento favorável da maioria dos entrevistados:

[...] assim, foi, eu vejo de uma forma extremamente proveitosa passar por essa correção [...] (E01, 2019, grifo do autor)

Eu acho a correção impor... correção importante. (E02, 2020, grifo do autor)

Benéfica, necessária! (E03, 2020, grifo do autor)

Eh, então pra mim é um trabalho fundamental, é um trabalho que não pode virar uma commodity, ele precisa realmente ser um trabalho, eh, eh, eh.... assim, eh, eh.... profundo em relação ao órgão, né? (E04, 2019, grifo do autor)

[...] e é uma atividade que eu vejo como muito bem vinda, é uma atividade que na verdade subsidia e auxilia o gestor a fazer o seu trabalho porque identifica pontos de dificuldade que por vezes fogem até o nosso radar. (E05, 2019, grifo do autor)

Então, quando a gente recebe hoje o TCU, o CGU ou a própria corregedoria, a gente recebe de portas abertas ehh... entendendo que o, o objetivo deles é nos ajudar a ter processo de trabalhos, mas em termos corretos. (E06, 2019, grifo do autor)

Então, minha visão é bastante positiva em relação ao trabalho desenvolvido pelos colegas. (E07, 2019, grifo do autor)

Então a gente... eu, eu vejo sempre como bem-vinda, a co... a correição pra mim e os corredores, corregedores são parceiros da instituição. Acho que eles são essenciais, pra que a gente tenha processos de trabalho melhores, mais seguros. (E09, 2020, grifo do autor)

Olha, eu, eu sempre valorizei muito atividade de correição. Eu acho assim, primeiro. Primeiro aspecto. A gente nunca precisa ter medo do... das correições. A correição, pra mim, ela tem um, um braço que é encontrar atividades dolosas, que eu acho que é fundamental. Eu nunca me preocupei com isso. (E10, 2019, grifo do autor)

Eu vejo a correição como um momento de ajuste, eu não acho que a atividade de correição, necessariamente, é a busca pelo mal feito, uma perseguição, mas muito mais um trabalho de conformidade. (E12, 2019, grifo do autor)

Eu entendo a correição como exatamente esse processo, esse processo de vislumbrar, o quê que pode ser feito pra melhorar, na gestão, na unidade, não como, não como um viés, eh, punitivo... tô falando em termos de correição de unidade, não em termos de correição particular, mesmo de sobre atitudes, mas... falando mais quando termo geral. (E14, 2019, grifo do autor)

Assim, [...] ehh... ehh... sempre é importante ter essa, essa parte de auditor, de auditoria, né? E... e ver também que a corri... que a correição ela tem um aspecto de auxiliar as unidades que são correccionadas, né? (E15, 2019, grifo do autor)

Diante de tudo o que a gente já falou, eu acho que a correição... ela tem um papel relevantíssimo [...]. Enfim, é um papel, como eu falei, que eu considero muito relevante. (E18, 2019, grifo do autor)

Além de enxergar como uma atividade benéfica, alguns ainda acham que a correição deve ser mais executada, mais utilizada, ser uma atividade mais frequente na rotina da organização:

Eu acho que a correição, ela deveria ter mais canais de contato, inclusive, com... deveria ser regular, assim como na justiça. Deveria ser mais presente. (E03, 2020, grifo do autor)

De correição. (...) Inicialmente vou dizer assim que a... penso que a correição até ela ehh... deveria ser mais frequente. (E09, 2020, grifo do autor)

Eu acho que é, é, é uma importante ferramenta que, às vezes é até pouco utilizada, ehh... é até pouco... ehh... não pode ser utilizada, disponibilizado em termos de... boas práticas pra serem adotadas, isso é pouco, a gente não escuta muito isso dentro da procuradoria e exemplos, hoje tá melhor por causa da, por causa da intranet mesmo... ah..., mas eu não, eu não vejo a correição como algo que você tenha que ter medo [...] (E14, 2019, grifo do autor)

A atividade de correição, na minha opinião, ainda é incipiente, eu acho que deveria [...] (E16, 2019, grifo do autor)

Outros acham que a atividade de correição, na verdade, está muito além do que as unidades podem entregar:

Eu acho que a atividade correicional, pelo menos na AGU, na PGFN, eu acho que ela se desenvolveu tanto, que ela tá muito acima do...ehh... vamos dizer, assim do nível do nosso trabalho, né, do que a gente pode entregar.
(E17, 2019, grifo do autor)

Os entrevistados apontaram diversos benefícios que são trazidos pela correição, como indicar fragilidades, vulnerabilidades, erros, problemas, mostrar-se educativa, e que fogem à percepção do gestor no dia a dia, pois está absorvido pela rotina do trabalho:

[...] porque acaba que um órgão externo identifica fragilidades, identifica fluxos de trabalho que precisam ser melhorados, aperfeiçoados e identifica realmente erros, inclusive por parte de colegas e assim, não... não que ela tenha vindo pra apontar o dedo, mas que vem pra mostrar exatamente, conferir transparência, inclusive ao gestor que está no momento trabalhando. (E01, 2019, grifo do autor)

E aí quando a correição chega fazendo essas orientações, eu acho que isso acaba tendo um efeito educativo importante. (E02, 2020, grifo do autor)

[...] a atuação ehh...disciplinar tem essa finalidade também educativa né?, de...além de punir, também ehh...representar para todos a necessidade de se... agir dentro das regras para se evitar problemas de toda sorte. (E05, 2019, grifo do autor)

[...] a gente se sente privilegiado de ter alguém mostrando aquela vulnerabilidade, porque aquilo vira uma prioridade de solução dentro dos nossos processos de trabalho. [...] Em cima desses projetos e processos de trabalho da Dívida, a gente tem um sentimento de correição e auditoria colaborativa. As fragilidades encontradas, elas são absorvidas de uma maneira muito saudável e são encaradas como oportunidades de melhoria para atingir a integridade do processo de trabalho. (E06, 2019, grifo do autor)

Como eu disse, eu acho mencionei errado, mas a palavra seria bem vinda, porque eu acho que a correição ela, ela... tem um trabalho muito importante que é, não só o de apontar os erros e punir, mas diferentemente disso é apontar os eventuais equívocos que a gente tá tendo nas rotinas e pra tentar a gente, tentar corrigir isso.
(E09, 2020, grifo do autor)

Agora, o, o, o que eu acho que é o trabalho, um dos trabalhos fundamentais da correição é o seguinte. Olhar pra cá pra dentro e me ajudar a criar rotinas mais rígidas e é para isso que eu acho que deve ser. Olha, s... eh... a sua rotina aqui criou esse risco, criou esse problema. Eu identifiquei aqui. (E10, 2019, grifo do autor)

E... e ver também que a corri... que a correição ela tem um aspecto de auxiliar as unidades que são correionadas, né? [...] que esses processos todos depois são encaminhados pro pessoal da... assim, encaminhados também pra, pras coordenações pra mostrar "olha, aqui tá tendo falha", entendeu?
(E15, 2019, grifo do autor)

[...] a fim de realmente verificar essas vulnerabilidades, não só essas que eu mencionei, porque no caso da vulnerabilidade da Dívida é uma questão até mais ampla, uma questão da geral, que eu preciso investir nesse sistema, e tal.
(E16, 2019, grifo do autor)

As experiências que eu tive com a Corregedoria, pelo menos até o momento, embora não isentos de críticas como qualquer processo de trabalho, [...] mas eu acho que sempre foi de muita parceria, por assim dizer, né, de apontar eventual falha, sugerir correções, e tal... Então sempre foi muito frutífera e eu acho, como eu disse, que é muito importante, né, para o volume de processos que nós temos. [...] ela tem um papel relevantíssimo de, realmente, nos alertar para essas vulnerabilidades que, eventualmente, estejam acontecendo nos processos de trabalho e que, muitas vezes, o Gestor, no dia a dia, acaba não tendo condições de acompanhar, até pelo volume de processos que a gente tem [...]. (E18, 2019, grifo do autor)

Também é interpretada como uma oportunidade de melhoria para a organização rever, retificar ou inovar seus procedimentos:

[...] é aquele trabalho de avaliação, então ele produz um conhecimento estratégico, eh, pra mostrar para o órgão quais são suas evidentes oportunidade de melhoria, né? Então, é quase uma assessoria estratégica da gestão, né? (E04, 2019, grifo do autor)

As fragilidades encontradas, elas são absorvidas de uma maneira muito saudável e são encaradas como oportunidades de melhoria para atingir a integridade do processo de trabalho. (E06, 2019, grifo do autor)

Acho que eles são essenciais, pra que a gente tenha processos de trabalho melhores, mais seguros. (E09, 2020, grifo do autor)

[...] vamos tentar melhorar essa parte, né?, pra, pra dar uma maior segurança pra é... pra, pra que eles vejam o que tá, o que, o que acontece, né?, e aonde que pode melhorar, onde que é o gargalo. (E15, 2019, grifo do autor)

[...] ehh... onde ela tem que estar, muito bem organizada, e as unidades ainda precisando de um auxílio pra tá à altura dessa cobrança, né?, da Corregedoria, mas que a própria Corregedoria tem que apontar, né, acho que essas, essas questões pra identificar onde que... dá pra melhorar, dá pra aperfeiçoar. (E16, 2019, grifo do autor)

Como elemento de integridade, portanto, a correição é bem analisada pelos entrevistados, que veem nela uma forma de auxílio de preservação do ambiente ético na organização e prezam por uma frequência até mesmo maior.

4.2.7 Critério 7: integridade

A última categoria foi criada para apurar o nível de conhecimento do princípio de integridade e da necessidade de cada organização instituir um programa nesse sentido. As entrevistas evidenciaram que um número pequeno de participantes fez menção expressa ao tema:

Então, não conheço o programa de integridade da PGFN, eu conheço o programa de integridade do Ministério da Economia. [...] Mas as unidades específicas, como a PGFN, que aí é princípio saber, é preciso saber em que nível que a CGU vai exigir, se é só o Ministério da Economia ou se o programa de integridade vai, vai vir pra Receita ou pra PGFN ou pro Tesouro. (E13, 2019, grifo do autor)

[...] como é que a gente vai exigir de empresas com as quais a gente contrata e dos servidores, que se, que sejam éticos, sejam po-probos e tenha uma programa de integridade, né? (E15, 2019, grifo do autor)

Então, eu acho que a questão de governança acho que é uma necessidade do setor público como um todo, né, e eu acho que essa questão agora que vem no combate às práticas da corrupção etc você tem uma preocupação maior em termos de governança então acho que a gente tem que aprender um pouco com esse... com esses processos, né?, que estão vindo agora principalmente no combate a corrupção [...] (E17, 2019, grifo do autor)

Assim, nós temos a Corregedoria, nós temos a CGU, nós temos o Tribunal de Contas da União, nós temos, sim, no governo, uma série de mecanismos e instituições que buscam fomentar e manter uma atuação sempre íntegra da administração pública como um todo. (E18, 2019, grifo do autor)

Então ehh... no Ministério da Economia, eu tenho conhecimento, infelizmente eu não me recordo do dom... do nome desse programa, mas existe ehh... efetivamente um programa ohh... me lembro claramente que o secretário executivo eh... eh.. do Ministério da Economia, ele tinha participação nisso e eventualmente se conversar com ele se pode dar mais detalhes em relação a esse programa de integridade. (E20, 2020, grifo do autor)

Quanto aos demais, o desconhecimento a respeito do assunto se nota expressamente ou subsumido com as respostas:

Sim, dentro da Procuradoria já existem algum projeto pra... pra parte da dívida especificamente, de... de governança, sendo que esse projeto foi desenvolvido e em razão das sucessivas parcelamentos ele acabou não sendo priorizado, seria uma... é um painel... de... que gerencia a dívida, que permite acompanhar em tempo real como é que tá o tratamento pelas unidades. (E01, 2019, grifo do autor)

E você tem conhecimento da existência de um programa de integridade... na administração pública?

Não. Também não. (E02, 2020, grifo do autor)

Não, mas... tem um fato importante (...) a gente é tão sobrecarregado de, de informação, que às vezes a gente não presta atenção em... em coisas que poderiam até melhorar o nosso trabalho. (E03, 2020, grifo do autor)

Ehh... a gente tem trabalhado no âmbito do PGFN e do DGC com essa ideia de governança, essa ideia de implementar um trabalho gerencial mais intensificado, mais sistematizado [...] (E05, 2019, grifo do autor)

De algum programa de governança? Ehh... [...] a gente pauta nossos, todos os nossos projetos, ehh... no, conforme as diretrizes do PMIMF, que é o Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda, que esse ano foi renomeado pra o programa INTEGRA [...] (E07, 2019, grifo do autor)

Eu desconheço de fato planos e programas, ehh... mais específicos, com exceção de temas... ehh... relacionados com a cobrança, com a, com a dívida ativa, não é.... é... programas envolvem, inclusive, alterações legislativas... ehh... fora isso, focado especificamente em gestão, eu estou meio alheio, confesso. (E08, 2019, grifo do autor)

De integridade? Do executivo? (...rápido silêncio...) Assim, oficial não. Não conheço. Não tenho, não tenho o... lembrança de ter, ter, haver algum. (E09, 2020, grifo do autor)

Não, olha, ehh... bem, assim, a gente, a gente tem se especializado nessa área. Ah, por exemplo, a criação do laboratório ali da PGFN é um dos melhores exemplos disso. Que é onde a gente estabeleceu, ah... talvez longe do ideal também, mas é um avanço, por exemplo, uma política de, de governança de dados.
(E10, 2019, grifo do autor)

Tem conhecimento da existência de programas de governança que podem ser aplicados na PGFN?
Não, não tenho... (**silêncio**)... (E14, 2019, grifo do autor)

Programa de governança em relação à Dívida Ativa... Bom, não sei, exatamente, qual o conceito de programa de governança, eu entendo que seja uma política, um programa para melhorar algum processo de trabalho. (E16, 2019, grifo do autor)

Não. Não. Não. Não. Não tenho. (E11, 2020, grifo do autor)

Não, não em estrito senso, assim, não... detalhado, não conheço.
(E19, 2020, grifo do autor)

O desconhecimento da existência de um programa de integridade ficou bem evidenciado nas respostas das entrevistas, pois vários participantes expressavam uma surpresa inicial quando questionados e buscavam lembrar algo nesse sentido, mas sem uma menção aproximada ao mesmo. Outros mencionavam algumas iniciativas de gestão da dívida, mas também sem abordar a integridade explicitamente, como um programa formal específico.

4.3 Painel de integridade

A CGU é o órgão competente para estabelecer mecanismos para a estruturação, execução e monitoramento desses programas, conforme atribuição constante no art. 20, do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) e no seu exercício elaborou um painel de integridade no seu endereço eletrônico.

Nele constam oito tópicos para acompanhamento do programa nas organizações: a) indicação de gestão de integridade; b) definição de fluxo interno para verificação de situações de nepotismo; c) instituição de unidade de comissão de ética; d) definição de fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses; e) definição de fluxo interno para tratamento de denúncias; f) designação de área responsável pela condução de processos disciplinares; g) realização de levantamento de riscos para a integridade; h) aprovação do plano de integridade.

A situação do Ministério da Economia está retratada no quadro abaixo, que na presente data falta definir os fluxos internos para verificação de situações de nepotismo e da análise de consultas sobre conflito de interesses. O painel de integridade pode ser melhor visualizado através das informações do Quadro 4.

Quadro 7 – Paineis de integridade

Nome	Sigla	Indicou Unidade?
Ministério da Economia	MECON	Sim
a) Indicação de gestão de integridade		
Nome	Sigla	Definiu Fluxo Interno?
Ministério da Economia	MECON	Não
b) definição de fluxo interno para verificação de situações de nepotismo		
Nome	Sigla	Instituiu Comissão?
Ministério da Economia	MECON	Sim
c) instituição de unidade de comissão de ética		
Nome	Sigla	Definiu Fluxo Interno?
Ministério da Economia	MECON	Não
d) definição de fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses		
Nome	Sigla	Designou Área Responsável?
Ministério da Economia	MECON	Sim
e) definição de fluxo interno para tratamento de denúncias		
Nome	Sigla	Designou Área Responsável?
Ministério da Economia	MECON	Sim
f) designação de área responsável pela condução de processos disciplinares		
Nome	Sigla	Realizou Levantamento de Riscos?
Ministério da Economia	MECON	Sim
g) realização de levantamento de riscos para a integridade		
Nome	Sigla	Aprovou o Plano de Integridade?
Ministério da Economia	MECON	Sim
h) aprovação do plano de integridade		

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados da CGU. Disponível em:
<http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em: 30 jun. 2020.

O painel não é uma avaliação sobre a implantação e avaliação dos programas de integridade, mas auxilia o controle da CGU determinado pelo Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017). Pelo fato de compor a estrutura desse Ministério, a PGFN não tem um programa próprio e não aparece em destaque, mas dada sua competência, a indagação sobre a possibilidade de instituí-lo vira uma reflexão que pode ser levada a todas as esferas da administração. Uma coordenação geral é muito importante, mas estimular cada organização a instituir o seu faz com que o tema ocupe cada vez mais espaço.

4.4 Quebras de integridade e processos disciplinares

Não existe uma tipificação das hipóteses que sejam consideradas quebras de integridade nos atos normativos que disciplinam a matéria no âmbito da PGFN, que são o Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), a Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019, da CGU e a

Portaria nº 239, de 23 de maio de 2019, do Ministério da Economia, que instituiu o programa naquele órgão. Esse último ato define o que é um programa de integridade:

Art. 3º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

I – programa de integridade: conjunto estruturado de diretrizes e medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta.

Corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta, então, são o foco de um programa de integridade e diversos comportamentos podem ser enquadrados com essa conceituação, que, entretanto, não conseguirá ser exaustiva. A importância disso reside no fato da necessidade de estabelecer um parâmetro objetivo para avaliar a eficácia do programa. Ter dados para medir se sua execução acarretou ou auxiliou, de alguma medida, a diminuição ou não, de atos ilícitos no serviço público é relevante sob vários aspectos, inclusive para a continuidade do programa, sua expansão ou melhoria.

Verificar o número de processos administrativos disciplinares instaurados e punições aplicadas a funcionários, como consequência de desvios, após a instauração do programa, é uma forma de avaliar, mas sendo o programa recente, é cedo para fazê-lo assim e a pesquisa não objetiva criar um índice de medição quantitativa. Optou-se pelo caráter qualitativo para extrair a percepção dos Procuradores da Fazenda Nacional sobre a aplicação do mesmo, utilizando, também, os dados relativos aos processos disciplinares.

As atividades funcionais dos Procuradores da Fazenda Nacional são fiscalizadas pela CGAGU, que é o órgão competente de controle instituído pela Lei Complementar nº 73. Cabe a ela efetuar correições visando à verificação da regularidade e eficácia dos serviços, apreciar as representações relativas à atuação dos membros da AGU (Procuradores da Fazenda Nacional e Advogados da União), coordenar o estágio confirmatório desses membros, instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos contra os mesmos e supervisionar e promover correições nos órgãos vinculados à AGU.

O endereço eletrônico da AGU, na aba da Corregedoria, que é um dos órgãos que a integram, contém o número de processos administrativos disciplinares e sindicâncias instauradas no período de 2013 a 2019, os que se encontram em andamento e os relatados. Apesar de a AGU ter sido criada com a Constituição Federal de 1988 e instalada em 1993, os dados publicados estão restritos a um período menor. Além disso, não há especificação sobre as duas carreiras (Procurador da Fazenda e Advogado da União), nem os resultados dos julgamentos. O quadro 5 apresenta a relação dos processos disciplinares na CGAGU no intervalo entre os anos de 2013 a 2019.

Quadro 8 – Processos disciplinares CGAGU.

PROCESSO DISCIPLINAR							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PADs e Sindicâncias Instaurados	30	6	14	11	19	19	17
PADs e Sindicâncias em Andamento	54	42	56	36	49	53	41
PADs e Sindicâncias Relatados	18	22	16	8	12	11	18
Expedição de Certidões de Antecedentes	1027	794	357	19	951	34	960

Fonte: Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/527814. Acesso: 2 abr. 2020

Informações mais detalhadas, porém, são encontradas em outra publicação da Corregedoria, que abrange um intervalo de tempo maior, de 2007 a 2017. São arquivos individuais para cada ano, mostrando a quantidade de processos instaurados, em andamento e o número de processos julgados, com seus resultados, inclusive os tipos de penalidades.

Com base nessas informações publicadas em outra aba do endereço eletrônico da AGU², foi elaborado o quadro abaixo (Quadro 6):

Quadro 9 - Processos administrativos disciplinares instaurados e julgados.

Ano	Instaurados	Em Andamento	JULGADOS								Pedidos Revisão/Reconsideração	
			Arquivados	Absoluções	Adverências	Suspensões	Demissões	Cassação Aposentadoria	Destituição Cargo Comissão	Outros	Julgados	Acolhidos
2007	78	478	3	30	3	10	4	2	1	0	0	0
2008	67	817	4	42	6	35	5	0	5	0	0	0
2009	70	925	4	62	5	12	9	3	4	15	12	0
2010	30	710	9	56	2	23	8	0	5	21	8	0
2011	24	446	8	51	1	6	3	0	0	14	8	0
2012	15	264	9	9	0	9	4	0	0	4	5	0
2013	30	412	6	0	2	1	2	1	0	8	1	0
2014	7	360	11	0	0	2	0	2	0	17	0	0
2015	15	266	12	0	2	3	1	2	0	2	1	0
2016	11	30*	6	0	1	2	2	2	0	3	4	1
2017	19	19*	5	0	1	3	3	0	0	4	2	0

Total Instaurados	366
Total Julgados	612
Total penalidades	197

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

² Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/174437.

Um ambiente totalmente íntegro, em tese não indicaria a existência de processos disciplinares, mas essa hipótese, apesar de ser uma meta ideal, é difícil de ser alcançada. Além do mais, a inexistência de abertura de processos, por si só, também não significa a absoluta integridade da organização, porque isso pode acontecer por desconhecimento da situação. De qualquer forma, ao menos acompanhar o número de processos instaurados ao longo do tempo é um indicador útil para avaliar o estágio do ambiente ético e de integridade da organização.

Outro indicador é analisar a relação entre o número de processos julgados e o número de condenações, mas nesse caso, de todo o período. Esses dados serão extraídos do quadro anterior e discutidos mais à frente.

5. DISCUSSÃO DO RESULTADO

Presenciamos uma nova fase na vida em sociedade, caracterizada pela comunicação e interligação mais acentuada entre os povos de diversos países, cada vez mais complexa, em que as fronteiras foram redefinidas. As corporações ganharam espaço, passaram a exercer influência no Estado, tornando necessária a revisão na forma de prestação do serviço público. O Estado não consegue mais atender todas as necessidades isoladamente, de forma unilateral e agregou novos atores para exercer seu papel. É a Nova Governança Pública (NPG), orientada para a formação de uma rede de colaboração para instruir o processo decisório, bem como prover uma variedade de serviços públicos.

Nesse modelo de governança, a ética assume um valor público, semelhante ao que o desempenho exerceu no modelo gerencialista. A gestão pública deve se pautar por princípios legais e éticos para retomar a confiança dos cidadãos no Estado. Essa governança estimula a participação dos cidadãos, empresas e organizações civis, na formulação das políticas públicas, de maneira mais ampla do que a governança em rede, em que há a celebração de contratos ou parcerias (VIEIRA; BARRETO, 2019).

A pesquisa objetivou investigar a aplicação do princípio da integridade na administração pública, tendo sido escolhido como universo a PGFN, que tem como uma de suas competências a gestão da Dívida Ativa da União. Essa atividade envolve lidar com processos administrativos e judiciais que envolvem altas cifras de dinheiro, de pessoas físicas e jurídicas (qualquer que seja a natureza jurídica delas, privadas, públicas, não-governamentais, empresariais, não-empresariais etc). A organização é responsável pela inscrição de todos os débitos fiscais que as pessoas apontadas tenham com a União e isso também repercute nas atividades normais delas, pois muitas exigem a consulta e expedição de certidão da situação fiscal na organização. Havendo débitos não quitados, parcelados ou com exigibilidade suspensa, muitos atos da vida civil e empresarial não podem ser praticados, como, por exemplo, finalizar processo de inventário de devedor falecido, contrair empréstimo em instituições financeiras públicas, participar de licitações públicas etc.

Essa competência da PGFN, então, se caracteriza por um elevado número de transações sensíveis, que provoca consequências na rotina das pessoas e por esse motivo, pode ser alvo de tentativas de quebra da regularidade por diversas maneiras. Daí que zelar por um ambiente ético, livre de tentações de fraude, corrupção ou desconformidade é uma preocupação que um programa de integridade pode contribuir, dada sua natureza peculiar de desenvolver ou despertar no servidor público seus princípios e regras morais.

O Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) estabeleceu a integridade como um dos princípios da governança e determinou que todos os órgãos e entidades da administração instituíssem um programa de integridade. A PGFN é organização que integra o Ministério da Economia, que, em junho de 2019, instituiu o seu programa, por meio da Portaria ME nº 239/19.

Antes, porém, é necessário esclarecer que o programa já tinha sido instituído no então Ministério da Fazenda, por meio da Portaria nº 116, de 3 de abril de 2018, do qual a PGFN era parte integrante e uma nova edição foi feita para adaptá-lo à nova estrutura administrativa instituída com a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que criou o Ministério da Economia.

Nesse sentido, formalmente a determinação constante no Decreto foi cumprida, pois o programa já foi criado, entretanto, a principal percepção extraída na pesquisa foi que os Procuradores que praticam ou já praticaram a gestão da dívida desconhecem sua existência ainda hoje. O desconhecimento de a integridade ter sido eleita como princípio de governança e da necessidade de cada organização instituir um programa de integridade foi a principal constatação da pesquisa, confirmando a suposição inicial sobre isso.

Às indagações a respeito da aplicação de algum programa de governança para a gestão da dívida, a maior parte das respostas foi na direção de citar alguma medida técnica na gestão, sem tangenciar a integridade, a exemplo das abaixo transcritas:

Então...ehh...tem esse trabalho de unificação e sistematização de tratamento da demanda de dívida no âmbito da região como um todo que vai demandar muito por conta dessa diversidade hoje existente. (E05, 2019, grifo do autor)

Esse, pro... esse programa? Sim, já, já é aplicado nas diretrizes dele, de gerenciamento dos projetos da Dívida, são todos pautados conforme esses critérios do PMIME, né?, que, que foi renomeado pra o projeto INTEGRA. (E07, 2019, grifo do autor)

Então, acompanhar o...os programas de governo voltados à atuação na, na, especificamente a aplicação na procuradoria, tem realmente enquanto à, a minha pessoa tem deixado a desejar. (E08, 2019, grifo do autor)

Ou seja, onde a gente controla os dados que são armazenados [...] a gente tem um controle de acesso, a gente tem planilhas formatadas pra fornecer o dado pro usuário final. Isso é uma política de governança, ahh, agora, a gente precisa investir em várias outras áreas, uma política de governança de investigação e combate a fraude fiscal estruturado, em que o colega da ponta, ahh, conheça, do começo ao final, um roteiro pra fazer [...] (E10, 2019, grifo do autor)

A gente, a gente tem o nosso, a nossa própria governança, a gente tem e ela está em constante alteração. Então, agora há pouco eu havia comentado que um dos projetos que nós temos pra implementar no âmbito da gestão da dívida é esse... essa dupla checagem imediata. (E19, 2020, grifo do autor)

Apesar disso, a investigação prosseguiu com base na análise do objetivo de um programa de integridade e dos elementos que o constituem. O viés da governança é a prevenção, em vez da punição e repressão de condutas e procedimentos de integridade, assim como *accountability*, auditoria, transparência, se inserem nesse quadro. As áreas mais vulneráveis são as licitações e contratos públicos (FORTINI; SHERMAN, 2017; GIRARDI; OLIVEIRA, 2019). Esses procedimentos são praticados pelos três níveis de administração (federal, estadual e municipal) para a prestação do serviço público de suas respectivas alçadas, com altos valores despendidos e que podem causar muitos danos aos cofres públicos, quando alvo de gestão com má conduta.

Mas apesar de a atenção se dirigir às licitações e contratos públicos é possível pensar em outros tipos de serviços prestados pelos poderes públicos para os quais o programa de integridade pode servir como instrumento de auxílio às organizações, a exemplo da gestão da dívida pela PGFN. O Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) arrola várias diretrizes de governança, tais como promover simplificação administrativa, modernização da gestão pública, integração de serviços públicos, 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, dentre outras, tudo estruturado na observação de princípios éticos.

A ética e a transparência no serviço público favorecem a aproximação da população, que passa a ter mais confiança e credibilidade na administração. Não se trata somente de cumprir as normas, mas de absorver princípios que sustentem as decisões dos funcionários (MENDES, 2014). O *corpus* analisado na investigação sinalizou que há um substrato ético na PGFN, com poucos casos de desvios citados pelos entrevistados, como corrupção ou fraude, muito embora eles não tenham demonstrado conhecimento sobre a existência do programa de integridade. Afirmaram que são favoráveis a ações de promoção da ética e se queixaram da quase inexistência de iniciativas nesse sentido.

Promover a ética é uma medida necessária para fortalecer nos servidores seus princípios e valores e deve ser fomentada em todos os níveis e esferas da administração (MENDES; BESSA; SILVA, 2015). É necessária ser estimulada, porque existem fatores no modo de funcionamento da administração pública que facilitam a não observância de valores e preceitos éticos, os quais, aliados à formação pessoal do funcionário, tanto no aspecto social, quanto individual, auxiliam ou prejudicam uma conduta lícita no trabalho (GOMES, 2014). Por isso que cultivá-la, treiná-la, ensiná-la, revigora as convicções de cada indivíduo e

quando realizadas no serviço público, tornam a organização mais robusta, sólida e enrijece a pessoa contra as más tentações (BAUTISTA, 2009).

Ações nesse sentido são elementos de integridade na organização e a percepção apreendida nas entrevistas foi de um sentimento de vazio pela falta desse tipo de medida, que seriam bem recebidas, quando instituídas:

Mas no, de maneira geral, eu acho que sim. A ética tá, tá, tá bem. Eh, acho, acho que sim, tem que haver campanhas de reforço, com certeza, isso nunca é, nunca é... nunca vai ser demais, acho que semp... sempre é positivo, a gente ter esse tipo de, de ação. (E09, 2020, grifo do autor)

Bem, eu sou muito favorável a curso, eh... eu entendo e capacitação, eu entendo [...] que capacitação não é custo, e sim, inves... não é investimento, não é despesa, e o investimento em ética, principalmente, eh, permite que se leve valores a toda a instituição e até mesmo mude uma cultura organizacional e traga resultados ehh... positivos dentro do ambiente de trabalho. (E13, 2019, grifo do autor)

Ele é um tema que ele é muito falado, mas talvez pouco fomentado... Não sei se eu consigo expressar muito bem, o que é o que eu tô querendo dizer, eu acho que a gente fala muito sobre isso, mas temos poucas ações práticas de fomento disso... (E18, 2019, grifo do autor)

Sssim. Ehh... inevitável é algo que é útil. Ehh... pelo menos os grandes estudos eles recomendam que isso seja efetivamente feito, né? (E20, 2020, grifo do autor)

O foco da integridade reside na pessoa, em sua individualidade. É um conceito que a administração parece ter desenvolvido a partir da ética e o exteriorizou como norma, para auxiliar no combate à corrupção e fraudes no serviço público, que são males que drenam a estabilidade e a confiança dos administrados nos gestores. A filosofia de Aristóteles, com sua ética da virtude e o conceito de *phrónêsis*, como busca da sabedoria prática, é um pensamento que escora essa ideia para caracterizar o senso de responsabilidade dos funcionários públicos, que visam atingir bons resultados (STEDEN, 2020).

Na trilha do pensador grego, o indivíduo virtuoso não nasce pronto e acabado, prescindindo de uma lapidação de seus conceitos éticos. Ele precisa praticá-los, treiná-los, exercitá-los e essa prática se dá em diversos ambientes. A administração pública, que tem como objetivo a gestão e prestação de serviço público por meio de seu corpo funcional e balizado por um vasto regramento para controlar todos os atos, é um desses ambientes em que se pode praticar a virtude ética (LYNCH, LYNCH, 2009; MOLINA, 2015).

A administração pública é tida por Lynch e Lynch (2009) como terreno fértil para a corrupção e é por isso que as instituições devem ser trabalhadas para desenvolverem a integridade como valor. Apenas o regramento é insuficiente e não afasta as probabilidades de

desvios, por si só, e é nesse momento em que se verifica a importância de capacitações dos servidores em torno do tema. Habilitá-los nesse assunto é uma necessidade constante.

A integridade não pode ser assegurada apenas pela regulação, mas pela valorização do ser humano, com treinamentos para a prática de valores que possuem e produzam efeitos em suas posturas e condutas pessoais e profissionais (ZENKNER, 2019).

Não se mencionaram iniciativas a respeito de treinamentos, cursos, ações, capacitações ou outras medidas de investimento nesse sentido, nas entrevistas da pesquisa. Apesar disso, apreendeu-se a existência de um ambiente ético na PGFN, com reduzidas lembranças de casos de más condutas profissionais. Não é errado concluir, então, que a promoção dessas medidas de treinamento, como previsto no programa de integridade, terá aceitação, porque é um reforço do exercício dos princípios de todos os funcionários da organização, extensivo também aos contratados sem vínculo efetivo com a administração pública.

O treinamento se coaduna com a característica mais marcante de um programa de integridade, que é a prevenção. Foi visto nas entrevistas que a organização trabalha com essa meta, a fim de evitar ou minimizar possíveis desvios com antecipação:

Essa questão das auditorias é uma frente que a gente pretende avançar, ehh...que é um trabalho até de mapeamento de riscos e de prevenção de riscos [...].
(E05, 2019, grifo do autor)

Então, assim, um processo de trabalho muito bem delimitado, associado ao interesse público, com regras bem definidas, com governança, com gestão de risco e com transparência, ele é um excelente elemento que permite afastar os atos de corrupção ou detectá-los de maneira mais eficiente e os atos... (E06, 2019, grifo do autor)

E aí eu acho que isso tá totalmente relacionado com integridade, porque você tenta fazer essa parte de correição, de ehh... ser preventivo, né?
(E15, 2019, grifo do autor)

Esse tipo de governança mais moderna, mais instantânea, no dia a dia, com alertas de sistema pra operações suspeitas ou, ou, eh, de alguma maneira, inadequadas, é que eu acredito que a procuradoria caminha para implementar, por ser o futuro deste tipo de atividade. (E19, 2020, grifo do autor)

A prevenção tem a ver com o controle de procedimentos e atos praticados na organização e a pesquisa apurou a existência de uma preocupação nesse sentido, com as atividades relativas à gestão da dívida:

Que tudo pode ser consultado por qualquer pessoa, nenhum procurador é responsável pelo mesmo CNPJ, por muito tempo, ele tem férias, distribui, ele tem licença, distribui, de tempos em tempos a gente gira a tabela de, de contribuintes, então redistribui. Isso faz com que todo mundo conheça o trabalho de outra pessoa, do outro colega, um processo ele não tem a pessoalidade com uma determinada

pessoa, ehh... a gente tem uma auditoria que registra ehh... que passa e faz um registro de tudo quanto é alteração no débito... (E03, 2020, grifo do autor)

A própria, a própria dívida ativa, né?, a própria dívida ativa, a área de negócio Dívida Ativa, ela, ela, ela foi se sensibilizando muito ao longo dos anos para a questão do controle também, né? [...] Eh, a PGFN recebeu um financiamento do Banco Interamericano, eh, que ajudou a constituir essa área de monitoramento transações sensíveis, né? Eh, eh... então, hoje nós temos uns profissionais ali, tanto Procuradores como servidores bastante qualificados fazendo esse monitoramento, né? (E04, 2019, grifo do autor)

Hoje, a gente tem, tem várias ferramentas que permitem, ehh... detectar situações de fraude na, na Dívida, né?, o pessoal da, da COGED desenvolveu metodologias bastante eficientes, né?, de controle. (E07, 2019, grifo do autor)

Ehh... ele assim, a gen..., a gente tem essa área de assuntos internos aqui, né? e (...barulho...) e como e-eles monitoram ehh... auxiliam nesse monitoramento do, da dívida, né?, das transações sensíveis [...] (E15, 2019, grifo do autor)

Sim, é... eu acho que do ponto de vista de apoio, assim... nós temos uma rigidez de sistemas, né? Isso gera, acho que talvez até essa sensação e esse... essa sensação de controle constante, enfim, que eu acho que é salutar, né? (E18, 2019, grifo do autor)

Esse é um controle exercido internamente, que já avançou bastante, sem que se possa dizer que é completo, contudo, importa ver que sua realização é uma constante.

Além dele, tem o controle encabeçado pela CGAGU relativo aos atos dos Procuradores que engloba a atuação processual judicial, que, em muitos casos, refletem na gestão da dívida. A percepção obtida quando da realização das perguntas sobre a correição foi de que os Procuradores possuem uma expectativa positiva a respeito, no sentido de que ela os auxilia a enxergar fragilidades que não são observadas na rotina das representações da Procuradoria e oportunizam a correção de procedimentos:

Mostrar para o Advogado-Geral da União, pro Procurador-Geral e pro próprio gestor da unidade, gestor regional, como é que tá funcionando aquele organismo, aquele, aquela unidade e, e, e quais são as oportunidades e melhorias ali, de controle de resultado, né? (E04, 2019, grifo do autor)

...a maneira como vem sendo conduzida o trabalho de correição ehh...uma proposta proativa, propositiva, ehh...sugestiva de medidas que venham aperfeiçoar os processos de trabalho tem sido muito bem recebida por nós, tem nos ajudado muito como gestores para encontrar os melhores caminhos de condução do trabalho e... (E05, 2019, grifo do autor)

Eh, que a gente evite erros, que a gente evite corrupção. Então, assim, eu vejo com muito, muito bons olhos, sempre, sempre foi muitooo... favorável, assim, aos processos convencionais e, e acho muito, bom, que eles, eles estejam aí. (E09, 2020, grifo do autor)

As experiências que eu tive com a Corregedoria, pelo menos até o momento, embora não isentos de críticas como qualquer processo de trabalho, como eu também estou sujeito a críticas, como a minha atividade também está sujeita a críticas, mas eu acho que sempre foi de muita parceria, por assim dizer, né, de apontar eventual falha, sugerir correções, e tal... (E18, 2019, grifo do autor)

Primeiro, que nos dá segurança de saber que nós estamos no rumo correto. Segundo, que nos auxilia a corrigir eventual... desvio. (E19, 2020, grifo do autor)

E aí conforme for fazer recomendações, orientações, pra que essas normas ehh... ehh... efetivamente sejam ehh... executadas. (E20, 2020, grifo do autor)

Nesse ponto constatou-se que os Procuradores veem nesse controle algo desejado, esperado, sem demonstração de temor ou receio, porque se trata de um olhar crítico sobre as atividades da organização, que os ajuda a corrigir os erros ou aperfeiçoar mecanismos para evitá-los. A percepção que se obteve, ainda, foi que esse controle confere mais segurança nos processos de trabalho, incluído o de gestão da dívida, já que faz recomendações para a melhoria dos procedimentos, não percebidas no fluxo diário de trabalho.

Entrementes, esse controle interno é insuficiente e deve ser feito também pela sociedade, cujos cidadãos não participam da formulação das políticas públicas, face à centralização das decisões no âmbito da administração (CAMPOS, 1990). Esse é um controle externo, que habilita os cidadãos a serem participantes ativos nas decisões relacionadas com as políticas públicas.

O programa de integridade, por seu turno, entendido ou não como uma política pública que visa o controle ou diminuição da corrupção no serviço público, não tem uma incidência direta e tangível na população, a fim de vê-la opinando na sua execução. Não obstante, pode ser dito que a participação do cidadão se dá, em certa medida, por meio dos canais de comunicação que a PGFN disponibiliza ao cidadão. Qualquer indivíduo pode fazer denúncias ou reclamações quanto aos serviços prestados, pelo site eletrônico, telefone ou mesmo por correspondência física encaminhada à organização, inclusive acerca de atos fraudulentos porventura existentes.

Esses canais de comunicação com a sociedade não se restringem a atos da dívida, pois é estendido a todo serviço executado pela organização, que também serve para receber sugestões. Esse contato da Procuradoria com a população, ainda que indireto, deve ser aproveitado ao máximo e toda indagação, reclamação, sugestão, denúncia é tempestivamente respondida. É um controle social que também foi mencionado pelos entrevistados:

A transparência do processo, já que a gente tá falando de interesse público, ele é extremamente relevante como inibidor de agentes de corrupção daquele processo, porque à medida que ele é transparente e, e, você tem, inclusive, um controle social em relação a ele, não só do controle interno, do controle externo formal, mas existe a figura do controle social que decorre da Transparência. (E06, 2019, grifo do autor)

Olha, assim, acho que tudo passa por valores, né?, a gente precisa resgatar esse, eh... esses, esses mecanismos de controle social, porque, na medida em que você tem um valor, você se baliza por alguma coisa, aí e ser íntegro é um deles, um dos mais importantes, já que ele acreditar naquele seu projeto, acreditar naqueles, naquela

circunstância que você estabeleceu, naquela linha limite, fala "olha, daqui eu não cruzo [...]" (E10, 2019, grifo do autor)

Canal de denúncias que a gente eh... própria criou eh... de forma muito cuidadosa, não é?, apesar do nosso foco estar muito voltado para a fraude na dívida ativa eh... nós produziremos, nós conseguimos fazer um canal de denúncias em que recebia qualquer denúncia. Não chegamos a receber eh... nenhuma denúncia de fraude, mas foi interessante que eh... esse canal eh... efetivamente foi utilizado eh... e proporcionou eh, eh... a, a revelação de algumas situações que causavam incômodo no funcionamento da procuradoria, né? (E20, 2020, grifo do autor)

O controle é necessário, entretanto, exige muito da organização em termos de pessoal, material, sistemas e outros recursos, visto que se trabalha sob o ponto de vista da desconfiança dos indivíduos e mesmo assim nunca será completo, por mais abrangentes que sejam todos os mecanismos criados. Nessa concepção, o foco é no indivíduo como parte integrante de uma estrutura na organização, cujos atos precisam ser vigiados.

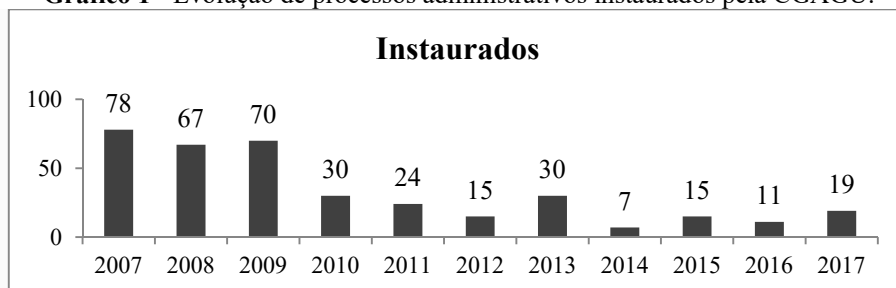
A integridade, por outro lado, focaliza nesse indivíduo como ser humano, sua interioridade e estimula o exercício das virtudes e princípios, para que, na rotina do trabalho, suas escolhas sejam sempre aquelas que possam ser elevadas à qualidade de uma lei universal, aplicada a todos. Havendo ou não uma norma exterior, havendo ou não um controle, o indivíduo não ficará tentado a desviar a conduta que seria a mais correta, nem hesitará adotá-la, influenciado por qualquer motivo, a exemplo de dinheiro, prestígio, vantagens pessoais ou qualquer tipo de benefício direto ou indireto. Fortalecido internamente dessa maneira, poderá ser deixado sozinho e quando confrontado com dilemas, conseguirá fazer as opções que melhor atingem o interesse público.

Os entrevistados, em número consideravelmente maior, não externaram consciência da existência desse ato normativo, nem do programa de integridade, mas demonstraram reconhecimento pelo trabalho de correição, que é a forma que a organização utiliza para verificar a conformidade dos atos de seus agentes e não apenas relacionados com a gestão da dívida. Mesmo considerando que é um programa recente, apreendeu-se que vários elementos que compõem o programa vêm sendo executados, ainda que não formalmente componentes do mesmo. O estudo mostrou que o solo onde serão lançadas as sementes do programa é fértil e que muitos frutos poderão ser colhidos ao longo do tempo, a partir do momento em que forem apresentados e discutidos sua existência e objetivos.

Nesse ponto, vale insistir que um programa de integridade é caracterizado pela prevenção e a correição é uma atividade que o auxilia, porque pode identificar desvios de conduta e instaurar procedimentos disciplinares deles decorrentes contra quem deu causa. Acompanhar o número de processos instaurados ao longo do tempo é um parâmetro de análise sobre as ocorrências na organização, a fim de perceber o estágio de ética e integridade.

Os dados obtidos da CGAGU, que é a competente para apurar irregularidades das atividades dos Procuradores da Fazenda Nacional, no intervalo de 2007 a 2017, demonstram uma queda muito forte, nesse sentido, exposto no Gráfico 1:

Gráfico 1 - Evolução de processos administrativos instaurados pela CGAGU.



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Vale lembrar, porém, que esses números não destrincham as ocorrências por carreira, ou seja, não distinguem se foram instaurados contra Advogados da União ou Procuradores da Fazenda Nacional. Mesmo assim, ainda que se valha de interpretação mais maléfica, de que todos foram instaurados contra Procuradores da Fazenda Nacional, a queda já foi acentuada.

Os números absolutos também são insuficientes para afirmar o motivo do aumento ou diminuição do número de instauração de processos em determinado intervalo de tempo, como, por exemplo, no ano de 2010, quando houve um abrupto decréscimo, ou no ano de 2013, quando houve um acréscimo em relação ao ano anterior.

Uma possibilidade se deve ao número de correições realizadas no período, momento em que se pode constatar, efetivamente, a atuação dos membros das carreiras (Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional). Mas, além disso, é possível também ter havido naquele período mais correições em unidades da PGFN, do que em unidades da Procuradoria-Geral da União e, consequentemente, mais processos instaurados contra membros de uma das carreiras. Ou seja, se houve mais correições em unidades da PGFN, a probabilidade de os processos terem sido instaurados contra Procuradores da Fazenda Nacional é maior e vice-versa.

Também não se pode dizer que anteriormente ao início da contagem do número de processos instaurados, existiam irregularidades ou até mais irregularidades do que no ano de 2007, por exemplo, que é o ano referente à primeira tabela publicada pela CGAGU. Informações sobre a existência ou não de processos anteriores a esse marco temporal não estão disponíveis de imediato e a pesquisa não intenciona esgotar esse assunto (Quadro 7).

Quadro 10 - Totalização de processos disciplinares

Período: 2007 a 2017	
Total de processos instaurados	366
Total de processos julgados	612
Total de penalidades	197
Total de processos arquivados	77
Total de absolvições	250
Pedidos revisão/reconsideração	42

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

O Quadro acima totaliza os números de processos instaurados, julgados, de penalidades, arquivamentos e absolvições e pedidos de revisão e reconsideração. Já se nota uma diferença brusca entre o número de instaurados – 366 (trezentos e sessenta e seis) e o de julgados – 612 (seiscentos e doze), podendo-se entender que já existia uma relativa quantidade de processos em andamento, instaurados antes de 2007, portanto.

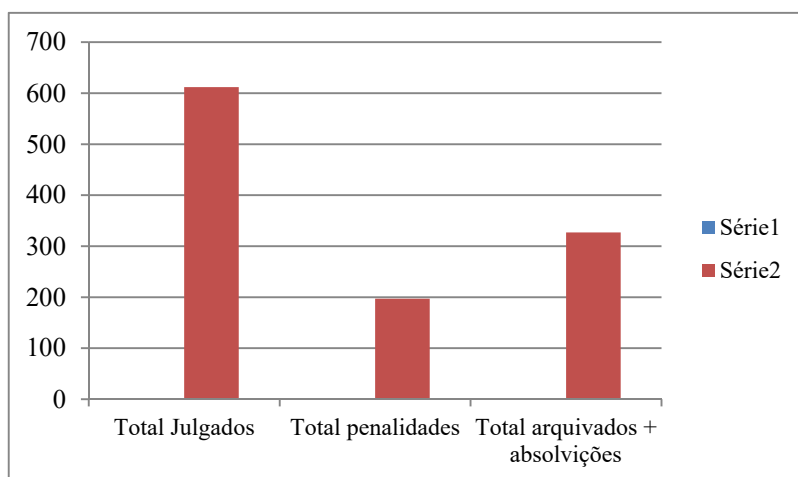
Por outro lado, analisando o número de penalidades – 197 (cento e noventa e sete) *versus* o número de processos julgados – 612 (seiscentos e doze), no mesmo período de 2007 a 2017, cujas conclusões foram o arquivamento ou a absolvição dos indiciados, vê-se que as penalidades alcançam um terço do total, 32,18% (trinta e dois vírgula dezoito por cento), as absolvições são 40,84% (quarenta vírgula oitenta e quatro por cento), os arquivamentos 12,58% (doze vírgula cinquenta e oito por cento) e 6,86% (seis vírgula oitenta e seis por cento) os pedidos de reconsideração.

A soma, portanto, das absolvições e arquivamentos, em cotejo com o número de julgamentos, ultrapassa os 50% (cinquenta por cento). Não se pode dizer que esse percentual seja o ideal, mas reduz as dúvidas sobre a regularidade dos serviços e a lisura dos membros das carreiras, porque que não se está falando apenas dos Procuradores da Fazenda Nacional, já que nesses números estão incluídos os Advogados da União. São números absolutos, sem mais detalhes sobre os fatos que motivaram a instauração dos processos, mas são bons indícios de uma diminuição, mesmo sendo vistos isoladamente.

O Gráfico 2 propicia uma visão global da relação mencionada. É outro indício da existência de um bom ambiente ético, lembrando que não se pode precisar contra quais membros das carreiras foram instaurados os processos e mesmo que se leve o pensamento ao máximo, no sentido de que todos eles tiveram como acusados Procuradores da Fazenda Nacional, constatar que mais da metade dos julgamentos foram no sentido de arquivar ou absolver, é algo a ser ressaltado. Não se pode perder de vista que a abertura de processo

disciplinar, por si só, não significa a confirmação a quebra da integridade e por isso devem ser interpretados em conjunto com outros dados.

Gráfico 2 – Processos julgados X (vezes) penalidades X (vezes) arquivados + (mais) absolvições.



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Já as punições, que variam de advertência a demissões, correspondem a 32,18% (trinta e dois vírgula dezoito por cento) dos processos julgados no período e somam 197 (cento e noventa e sete). A penalidade mais grave para os servidores na ativa é a demissão e para os que estão na inatividade é a cassação da aposentadoria, conforme Quadro 11 a seguir.

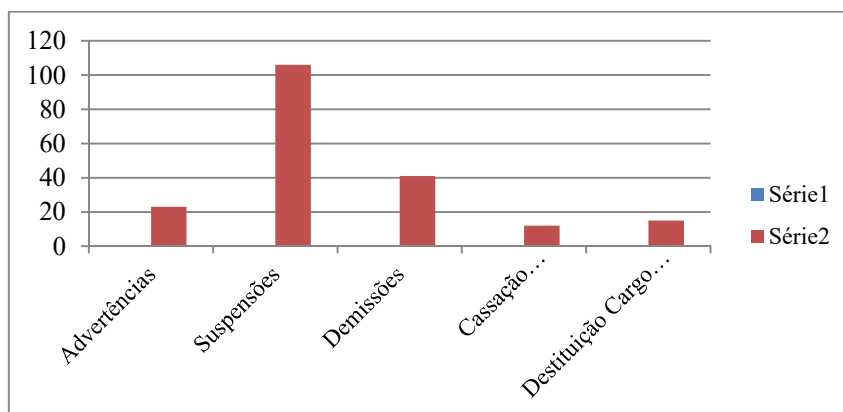
Quadro 12 – Número de penalidades.

Penalidades (2007 a 2017)	
Advertências	23
Suspensões	106
Demissões	41
Cassação Aposentadoria	12
Destituição Cargo Comissão	15
Total	197

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

As suspensões foram em maior número e correspondem a 53,8% (cinquenta e três vírgula oito por cento) do total dos processos julgados, as demissões alcançaram 20% (vinte por cento), as advertências 11,67% (onze vírgula sessenta e sete por cento), as destituições de cargo em comissão 7,6% (sete vírgula seis por cento) e, por fim, as cassações de aposentadoria com 6% (seis por cento).

O Gráfico 3 mostra uma visão global da proporção entre as espécies de penalidades aplicadas no intervalo de tempo indicado:

Gráfico 3 – Penalidades.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Os números vistos nos quadros e gráficos não apontam a existência de um cenário desfavorável na organização, porque são dados frios e sem vida própria, que necessitam ser analisados sob uma perspectiva maior, do que puramente estatística. Lidos paralelamente às falas dos entrevistados, uma conclusão que se pode obter é que mesmo diante de um dominante desconhecimento do programa de integridade, vê-se que os alicerces do mesmo já estão fincados. O ambiente que se encontrou internamente na PGFN foi acolhedor e bastante representativo de uma prática ética generalizada, onde toda crítica ou observação, interna ou externa, é tida como um auxílio para a correção dos atos praticados visando atingir o bem maior, que é a prestação de um serviço público eficiente. A gestão da dívida ativa da União, marcada como atividade extremamente sensível e complexa, é um exemplo de serviço público que um programa de integridade pode trazer mais segurança à organização, haja vista sua característica de prevenção, gerando mais confiança na população.

A percepção apreendida foi que explorar e desenvolver esse programa de integridade permitirá que os princípios e valores de todos os servidores podem aflorar mais e ao serem valorizados por isso e assim reconhecidos, reduzirá ainda mais as possibilidades de desvios de conduta com fraudes ou corrupção, ainda que já possam ser consideradas como de nível de ocorrência muito baixo. A ênfase do programa não pode ser apenas nas licitações e contratos públicos, mas em todo e qualquer serviço público. Entretanto, é preciso mais pró-atividade, trazendo o tema mais para debate e expondo-o, a fim de atingir o maior número possível de pessoas e não se limitar, também, ao serviço público.

6. IMPLICAÇÕES DO ESTUDO

Algumas implicações são trazidas pelo estudo, sendo que a principal é contribuir para o debate do tema, com um apanhado prático acerca de sua execução em uma organização, não obstante as limitações apontadas com a pesquisa. Debater significa trazer à tona o assunto, dada a reduzida bibliografia relacionada com o assunto no país, reconhecendo sua importância, destacando os objetivos de um programa de integridade, indicando pontos frágeis e propostas que podem melhorar o desempenho da execução. Essas seriam implicações de caráter genérico.

Implicações de caráter particular poderão ser vistas na PGFN, no sentido de discutir a possibilidade legal e prática da instituição de um programa de integridade próprio, haja vista as especificidades da organização, para não se restringir ao instituído pelo programa do Ministério da Economia, do qual faz parte. Essa discussão pode ser estendida a outras organizações da administração direta, dadas suas características e competências.

Ainda que a hipótese de se instituir um programa de integridade na PGFN seja rejeitada de imediato, pelo fato de ela integrar o Ministério da Economia e de esse órgão já possuir o seu, que se aplica a toda sua estrutura administrativa, o debate a respeito não perde a validade, partindo da constatação da pesquisa de que a expressiva maioria dos procuradores não tem conhecimento da obrigatoriedade imposta pelo artigo 19, do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017). Não se obtiveram dados de servidores de apoio administrativo e terceirizados, mas há uma forte tendência de que o desconhecimento do programa também se estende a eles.

Portanto, quanto mais presente estiver o assunto no ambiente, quanto mais discutido, comentado e falado, maior a probabilidade de despertar o interesse em todos os servidores, de atividade fim ou atividade meio, efetivos, comissionados ou terceirizados, e consequentemente, a absorção de sua finalidade aplicada na rotina da prestação dos serviços. Não é um resultado imediato, nem direto, mas protraído no tempo e indireto, impactando o clima organizacional positivamente e no estabelecimento de uma confiança do cidadão na administração pública.

Por fim, o estudo pode influenciar a mudança na forma de disponibilização nos endereços eletrônicos da CGAGU, para serem fornecidas informações mais detalhadas sobre os processos administrativos disciplinares instaurados.

Pode provocar, também, a melhora nas informações que são disponibilizadas nos endereços eletrônicos dos órgãos e entidades da administração pública, sobre as

representações recebidas por suas Ouvidorias, acaso estejam instaladas ou talvez uma padronização para que todos sigam um modelo instituído pela CGU, considerando que é o órgão competente para o monitoramento dos programas de integridade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O serviço público é objeto frequente de notícias acerca de irregularidades, desvios de conduta, fraudes ou corrupção em suas organizações, eventos que minam a confiança do cidadão nos gestores e seus funcionários. Combater esse tipo de ocorrência é necessário e, nesse sentido, recentemente foi editado o Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), elegendo a integridade como princípio de governança na administração pública brasileira e determinando que todos os órgãos públicos instituam um programa de mesmo nome, com o fito de promover a adoção de medidas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de fraudes e atos de corrupção.

A pesquisa objetivou analisar em que medida se dá sua aplicação na administração, através da percepção dos Procuradores da Fazenda Nacional que trabalham ou já trabalharam com a gestão da dívida ativa da União. Apesar de ser um tema discutido no círculo da administração, somente recentemente a integridade foi inserida em ato normativo no Brasil e a pesquisa partiu da hipótese do pouco ou do total desconhecimento dos procuradores a respeito desse evento.

A gestão da dívida ativa da União é um serviço público sensível, que envolve vultosas somas de valores, gera repercussões no cotidiano de pessoas físicas e jurídicas e pode ser alvo de tentativas de desvios de condutas, a fim de beneficiar os que possuem débitos inscritos com a União.

A integridade é conceito que foi propagado na administração, tem laços com a ética, que é um tema largamente explorado e presente em todos os ramos do conhecimento. Alçar esse conceito ao nível de princípio de governança e ainda determinar que todo órgão e entidade da administração pública institua um programa correspondente demonstra uma nova forma de tratar o assunto. Fomentar essa cultura é importante, pois fortalece os agentes públicos e pode evitar a prática de atos que tenham desvios de finalidade, que, ao final, prejudicam toda e qualquer sociedade e absorvem a confiança que o cidadão tem na administração pública.

Os servidores públicos podem ser a porta de entrada para todo tipo de mazela e impedir que seja utilizada com esse objetivo é medida necessária a se tomar. Investir no corpo funcional é importante e o programa de integridade se enquadra nesse momento, posto que objetiva o desenvolvimento de um ambiente ético através de diversos mecanismos, tendo como foco principal os servidores públicos, como forma de diminuir a ocorrência de

irregularidades. A prevenção é a característica primordial do programa, que ganha destaque no lugar da punição, que muitas vezes não consegue repor o dano da situação.

A pesquisa evidenciou que pouco se conhece sobre integridade como princípio de governança pública, não obstante estar previsto em ato normativo genérico, acerca do qual não se pode alegar desconhecimento.

Também ficou evidenciado o pouquíssimo conhecimento a respeito da obrigatoriedade de toda organização instituir um programa de integridade e até mesmo já sua existência, seu objetivo e finalidade.

Parte expressiva dos entrevistados confirmou a hipótese levantada no primórdio da investigação, acerca do pouco ou completo desconhecimento de que a integridade é um princípio de governança e que todas as organizações públicas deveriam instaurar um programa com esse mesmo nome. A própria existência do programa já lançado pelo então Ministério da Fazenda em 2018, aplicável à PGFN, por conta de seu vínculo administrativo com aquele extinto órgão e posteriormente editado pelo Ministério da Economia com a Portaria nº 239, de 2019, em decorrência da nova configuração administrativa e que também se aplica à PGFN, não foi mencionada por nenhum dos entrevistados.

Divulgar o programa, promover ações ou eventos que girem em torno do mesmo à exaustão, incorporando-o à rotina de todos os integrantes do órgão, são medidas que precisam ser iniciadas prontamente. Esse caminho ainda precisa ser percorrido em todas as organizações, a fim de ser levado ao conhecimento do maior número possível de funcionários públicos, podendo também envolver a sociedade.

Entrementes, não obstante essa constatação percebeu-se uma convergência em torno de seu valor e importância, à medida que alguns mecanismos de integridade já são executados na organização, como a correição, a disponibilização de canais de denúncias para a população, a gestão de riscos, o mapeamento de processos de trabalho, sem que componham formalmente o programa e nem que os servidores estejam conscientes de que são elementos que o compõe, em certa medida.

Cabe observar, por exemplo, que se apreendeu uma opinião favorável unânime no tocante à correição, porque auxilia a retificação de rumos porventura equivocados, sem que se transparecesse qualquer receio ou temor dessa atividade. O mesmo se pode dizer da promoção de cursos ou treinamentos em torno da ética e integridade para os integrantes da organização, que os entrevistados disseram ser favoráveis também, mas lamentando sua inexistência.

Em adição, têm-se o mapeamento dos processos de trabalho e a gestão de riscos como outros indicadores que confirmam a confluência de valores com um programa de

integridade na PGFN. Esses procedimentos já vêm sendo executados, alguns de forma completa e ordenada, outros por meio de iniciativas unilaterais em algumas unidades da organização. Somados aos elementos anteriores, são sinais de um bom acolhimento do programa de integridade. O terreno mostra-se fértil, então, para o cultivo, exploração e desenvolvimento do tema na administração, com potencial de atingir a finalidade a que se propõe.

A atenção maior da integridade é nas licitações e contratos públicos, mas os destinatários desse programa não podem ser limitados a esses serviços apenas. Os desvios de conduta e irregularidades podem ocorrer em todo tipo de serviço público, não obstante as consequências poderem ser mais graves em algumas modalidades em particular, como as licitações e contratações, em virtude de dizerem respeito a gastos de recursos.

Ocorre que há outros tipos de serviços que podem ser caracterizados como sensíveis, como a gestão da dívida ativa da União, ao qual podem ser somados, a título de ilustração, os serviços de fiscalização e de arrecadação, que ensejam idêntica atenção. Entrementes, na verdade todo e qualquer serviço público deve ser objeto do programa e não somente alguns, por mais que se queira dar destaque a uma determinada espécie. Quanto mais abrangente for o programa, tanto no tocante à totalidade dos serviços, como no que se refere aos servidores envolvidos, maior eficácia terá e melhores resultados poderão ser alcançados.

Por outro lado, a transparência ainda não é executada plenamente na administração, porém essa prática está em constante evolução, embora ainda exista uma larga margem a ser percorrida.

Do mesmo modo, a PGFN possui um canal de denúncia referente à dívida ativa, possibilitando qualquer cidadão representar a ocorrência de desvios éticos, ilícitos administrativos, fraude ou corrupção. É mais um elemento de integridade já em uso na organização, que indica que a adesão ao programa tende a acontecer de forma positiva.

Dessa maneira, a aplicação do princípio de integridade poderá fortalecer nos agentes públicos a consciência de que eventuais atos de desvio de conduta na sua prestação de serviço devem ser evitados, mas que ainda precisa ser desenvolvido em todos os níveis da administração e deve ser extensivo a todo e qualquer serviço público.

O programa de integridade, portanto, encontra um solo fértil na PGFN para germinar e desenvolver a confiança do cidadão em relação aos serviços que lhes são oferecidos, por intermédio de agentes fortalecidos em seus princípios éticos, que não se deixarão influenciar para a prática de irregularidades.

O presente estudo pode servir como mais uma fonte de auxílio no desenvolvimento de planos visando a difusão do tema no âmbito das organizações públicas, para realçar a importância do mesmo e estimular o estabelecimento de medidas para a execução dos programas de integridade. Pode servir, também, como indicador para o aprimoramento da disponibilização das informações relacionadas com o assunto pelas organizações da administração pública responsáveis pela execução, acompanhamento e monitoramento do programa de integridade.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000:2009. Gestão de riscos – Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUER, Martin W., GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução: Pedrinho Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2017.

BAUTISTA, Oscar Diego. **Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público**. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2009.

BONIN, Robson. Alvo de corruptos, transposição do São Francisco vaza como peneira. **Veja**. Radar. 20 set. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/alvo-de-corruptos-transposicao-do-sao-francisco-vaza-como-peneira/>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BOYD-SWAN, Casey H.; MOLINA, Anthony D. **Public Service Integrity and the Quality of Governance: Examining the Role of Citizen-Administrator Value Congruence**. *Public Administration Review*, v. 21, 3a. ed., p. 229-247, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277574439_The_Virtues_of_Administration_Value_s_and_the_Practice_of_Public_Service. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de integridade pública. Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional**. [2015]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade. Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional**. [2018]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública. Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional**. [2018]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade. Orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal: direta, autárquica e fundacional**. [2019]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/unidades-de-gestao.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual Para Implementação de Programas de Integridade. Orientações para o setor público.** [2017]. Disponível em:

https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 4, p. 40, 07 jan. 2019. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/01/2019&jornal=515&pagina=1&totalArquivos=144>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 66, p. 3, 08 abr. 2015. Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34001>. Acesso em: 07 ago. 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. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 224, p. 3, 23 nov. 2017. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/11/2017&jornal=515&pagina=3&totalArquivos=112>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 132, n. 118, p. 9295, 23 jun. 1994. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/06/1994&jornal=1&pagina=99&totalArquivos=160>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 24, p. 2, 2 fev. 2007. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/02/2007&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=128>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 29, p. 1. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, p. 12371, col. 1, 6 dez. 1965. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/546733>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 237, p. 23935, 12 dez. 1990. Disponível

em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/12/1990&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=90>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 105, p. 6993, 3 jun. 1992.

Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/06/1992&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=40>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 94, p. 1, 17 mai. 2013. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=17/05/2013>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; (...). **Diário Oficial da União:** seção 1 – Edição Extra, Brasília, DF, ano 157, n. 116-A, p. 4, 18 jun. 2019. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/06/2019&jornal=600&pagina=4&totalArquivos=24>. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria nº 239, de 23 de maio de 2019. Institui o Programa de Integridade do Ministério da Economia (Prevenir). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 100, p. 9, 27 mai. 2019. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/05/2019&jornal=515&pagina=9>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 36, de 24 de janeiro de 2014. Aprova o Regimento Interno da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 20, p. 26, 29 jan. 2014. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/01/2014&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=128>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 116, de 3 de abril de 2018. Institui o Programa de Integridade do Ministério da Fazenda (PREVENIR) e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 64, p. 48, 4 abr. 2018. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/04/2018&jornal=515&pagina=89&totalArquivos=184>. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 80, p. 81, 26 abr. 2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/guest/materia/>

/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 10, 5 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a criação da Divisão de Integridade, Gerenciamento de Riscos e Controles Internos da Gestão no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2017.

BREMBATTI, Katia. Lava Jato aponta como a corrupção fez o pedágio no Paraná ser tão caro. **Gazeta do Povo**. Política. Paraná, 27 set. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/lava-jato-aponta-como-a-corrupcao-fez-o-pedagio-no-parana-ser-cao-6f2sbukct1miynjg8cz9nxtjz/>. Acesso em: 02 de jul. 2019.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em: 07 abr. 2020.

COSTA, Ligia. Corrupção na saúde gera rombo de R\$ 20 bi em um ano: impacto de esquemas e desvios de verbas na área foi tema abordado pelo juiz Federal Roberto Veloso no 1º Congresso Médico Unimed Fortaleza. **O Povo**. Fortaleza, 05 jun. 2017. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/economia/2017/06/corrupcao-na-saude-gera-rombo-de-r-20-bi-em-um-ano.html>. Acesso em: 02 de jul. 2019.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Magda França Lopes. Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FEITOSA, Márcia. 98 prefeituras do Ceará são investigadas pela PF. **Diário de Nordeste**. Segurança. Fortaleza, 24 out. 2016. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/seguranca/98-prefeituras-do-ceara-sao-investigadas-pela-pf-1.1639172#>. Acesso em: 18 jul. 2020.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Corrupção: ética ou política. **Revista USP**. São Paulo, n. 110, p. 15-28, julho/agosto/setembro 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/125318/122349> Acesso em: 30 mar. 2020.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3ª. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FORTINI, Cristina; SHERMAN, Ariane. **Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira**. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017.

GIRARDI, Jeferson. OLIVEIRA, Antônio Gonçalves. **A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção uma análise de conteúdo da política pública**. Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade, v.7, n.27, p.59-72/2019. <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/viewFile/1722/1132> Acesso em: 02 jul. 2019.

HUBERTS, L. W. J. C. Integrity: What is and Why it is important. **Public Integrity**, v. 20, n.15, p.18-32, jul. 2018. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10999922.2018.1477404>. Acesso em: 02 jun. 2019.

JANSEN, Roberta. Polícia e MP-RJ fazem operação contra desvios de verbas na Bio-Rio. **A Tarde**. Notícias. Salvador, 28 mai. 2018. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/brasil/noticias/1964241-policia-e-mprj-fazem-operacao-contradesvios-de-verbas-na-biorio>. Acesso em: 02 jul. 2019.

LEITE, Almir. Copa do Mundo da corrupção saqueou arenas construídas pelo Brasil. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, ano 138, n. 45135, 15 mai. 2017. Esportes, p. 36. Disponível em: <https://esportes.estadao.com.br/noticias/futebol,copa-do-mundo-da-corruptao-saqueou-arenas-construidas-pelo-brasil,70001781996>. Acesso em: 18 jul. 2020.

LYNCH, Cynthia E.; LYNCH, Thomas Dexter. Democratic morality. Back to the future. In: COX III, Raymond W. (edi.). **Ethics and Integrity in Public Administration: concepts and cases**. New York: M. E. Sharpe, 2009. p. 5-25.

MACINTYRE, Alasdair. **Justiça de quem? Qual racionalidade?** Trad. Marcelo Pimenta Marques. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

MARQUES, Jessica. MPF denuncia Jacob Barata Filho por corrupção, lavagem e evasão de divisas no transporte público do RJ. **Diário do Transporte**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2020/07/16/mpf-denuncia-jacob-barata-filho-por-corruptao-lavagem-e-evasao-de-divisas-no-transporte-publico-do-rj/>. Acesso em: 16 jul. 2020.

MENDES, Annita Valléria Calmon. **A Administração Pública e o Sistema de Gestão da Ética**: uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MENDES, Annita Valléria Calmon, BESSA, Luiz Fernando de Macedo e MIDDLEJ E SILVA, Suylan de Almeida. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, 7(1), jan-mar 2015, 2-8.

MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. Governança Pública. In: OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (org.). **Gestão e governança pública**: aspectos essenciais. 2016, cap. 5, p. 135-194. Curitiba: UTFPR, 2016. P. 135-194.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOLINA, Anthony DeForest. The Virtues of Administration: Values and the Practice of Public Service. **Administrative Theory & Praxis**. p. 49-69, Março 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277574439_The_Virtues_of_Administration_Value_s_and_the_Practice_of_Public_Service. Acesso em: 11 mai. 2020.

MONTEIRO, Renata. Operação outline. Presos em operação da PF que investiga corrupção em obra na BR-101 são secretários da Prefeitura do Recife. **Jornal do Commercio**. Notícia. Recife, 11 mai. 2020. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/politica/2020/05/5608863-presos-em-operacao-da-pf-que-investiga-corruptao-em-obra-na-br-101-sao-secretarios-da-prefeitura-do-recife.html>. Acesso em: 18 jul. 2020.

NOGUEIRA, Ronaldo; GAETANI, Francisco. A questão do controle no debate de governança pública. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Boletim de Análise Político-Institucional: governança pública**, Brasil: Ipea, n.19, 2018. p. 91 – 100.

OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação de governança pública: instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro 49(5):1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da OCDE sobre o sistema e integridade da administração pública federal brasileira**, 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48947422.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Trust in government. Ethics measures in OECD countries**. Paris: OCDE, 2000. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2017) **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

POLÍCIA indícia 25 pessoas por fraudes em exames para CNH no Detran. **Gazeta Digital**. Polícia. Cuiabá, 05 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadigital.com.br/editorias/policia/policia-civil-prende-25-pessoas-por-fraudes-em-exames-para-cnh-no-detrان/559599>. Acesso em: 07 ago. 2020.

RHODES, Roderick A. W. **Recovering the Craft of Public Administration**. Public Administration Review, v. 76, 4a. ed., p. 638-647, Jul/Ago 2016. Acesso em: <http://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2016/01/Recovering-the-Craft-of-PA-final-2015.pdf> Acesso em: 03 mai. 2020.

SHALDERS, André. 'Covidão' já atinge governos de sete Estados e valor investigado chega a R\$ 1,07 bilhão. **BBC News Brasil**. Notícias. Brasília, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53038337>. Acesso em: 18 jul. 2020.

SOLOMON, Robert C. **A Better Way to Think About Business. How Personal Integrity Leads to Corporate Success**. Oxford University Press, USA (1999).

STEINAR, Kvale. **Ten Standard Objections To Qualitative Research Interviews**. Journal of Phenomenological Psychology, 25, n. 2, 1994, 147-173.

STEDEN, Ronald van. Blind Spots in Public Ethics and Integrity Research: What Public Administration Scholars Can Learn from Aristotle. **Public Integrity**, v. 22, p. 236-244, 04 Fev. 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10999922.2020.1714412>. Acesso em: 28 abr. 2020.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa

empírica de dimensionamento. **PMKT: Revista Brasileira de pesquisas de marketing, opinião e mídia**, v. 3, p. 20-27, 2009. Disponível em: http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Edicoes/Revista_PMKT_003_02.pdf. Acesso em: 12 jul. 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança Gestão de Riscos e Integridade**. Brasília: Enap, 2019.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

APÊNDICES

Apêndice 1: Roteiro da entrevista

1. Dados categóricos: história pessoal, profissional e acadêmica.

Justificativa: Objetiva conhecer a trajetória do entrevistado.

2. Associação de palavras: procuradoria, dívida ativa, processos de trabalho.

Justificativa: Objetiva conhecer a relação que o entrevistado faz com a rotina de trabalho na procuradoria.

3. Como a rotina de trabalho é vista pelo entrevistado?

Justificativa: Objetiva entender o nível de responsabilidade, estresse e preocupação do entrevistado com as atividades praticadas diariamente.

4. Como avalia os processos de trabalho de gestão da dívida?

Justificativa: Objetiva conhecer a percepção do entrevistado sobre o nível de confiança que possui, na execução das atividades da dívida.

5. Tem conhecimento da existência de programas de governança que podem ser aplicados na PGFN?

Justificativa: Objetiva verificar se o entrevistado sabe ou já ouviu falar acerca do programa de integridade.

6. Qual sua percepção sobre a aplicação do mesmo na gestão da dívida?

Justificativa: Objetiva extrair a percepção sobre o princípio da integridade.

7. O que é integridade para você?

Justificativa: Objetiva saber se o entrevistado sabe ou já ouviu falar acerca do programa de integridade.

8. Fale sobre a atividade de correição.

Justificativa: Objetiva perceber a impressão do entrevistado sobre ser fiscalizado.

Apêndice 2: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Concordo em participar, como voluntário, do estudo que tem como pesquisador responsável o mestrando PAULO ANDRADE GOMES, do Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em parceria com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que pode ser contatado pelo e-mail paulo.gomes@pgfn.gov.br e pelos telefones (79) 4009-3215 e (79) 9-9828-5849. Tenho ciência de que o estudo envolve a realização de entrevistas com Procuradores da Fazenda Nacional, visando ao levantamento de dados para elaboração de trabalhos de disciplinas e de conclusão de curso. Nesse sentido, minha participação consiste em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita. Entendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos não serão divulgados, a não ser com prévia autorização, e que nesse caso será preservado o anonimato dos participantes, assegurando assim minha privacidade. O pesquisador poderá providenciar uma cópia da transcrição da entrevista para meu conhecimento, caso eu solicite. Além disso, sei que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser e que não receberei nenhum pagamento por esta participação.

Aracaju,

Assinatura do(a) Entrevistado(a)