
INTERFACES ENTRE GOVERNANÇA, INTEGRIDADE E PODER SANCIONADOR

INTERFACES BETWEEN GOVERNANCE, INTEGRITY AND SANCTIONING POWER

Sávia Maria Leite Rodrigues

Advogada da União, lotada na Corregedoria-Geral da Advocacia da União. Doutoranda e Mestre do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM/UnB). Especialista em Direito Processual, pela Universidade Federal de Santa Catarina, e em (MBA) Gestão Pública, pela Fundação Getúlio Vargas. Certificação Profissional em Compliance Anticorrupção CPC-A, pela Legal, Ethics and Compliance (LEC). Associada do Instituto Ibero-americano de Compliance (IIAC). Certificação APMG Certificate PPP Professional (CP3P) Foundation Examination pela APMG Internacional, World Bank Group. Diretora de Controle e Normas da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, de março de 2019 a abril de 2020; e Diretora do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da Consultoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, de dezembro de 2010 até janeiro de 2019.

RESUMO: Na Administração pública brasileira, é tradicional a utilização do instrumento normativo para a modelagem gerencial. Recentemente foram editadas normas com o objetivo de fixar novos parâmetros de governança para o cenário público, para a efetividade das quais se faz necessária a assimilação e compreensão, a fim de evitar que se incorram em equívocos quanto aos limites de cada competência de cada seara. Há regras distintas para governança, padrões de gestão, de integridade pública e consequências normativas da conduta administrativa não lícita. São todos fatos interligados, mas não sobrepostos. É imperioso que se perceba que o objetivo da governança é desenvolver especificações de funcionamento que eleve a atuação para o alcance de resultados com a melhor gestão dos recursos disponíveis, mas nem sempre o descumprimento de objetivos, metas e indicadores decorrentes do planejamento institucional implica a configuração de falta passível de investigação e punição. De outra parte, o resultado do trabalho na seara de retificação de condutas administrativas pode comportar significativo insumo de trabalho para o replanejamento, porque as atividades devem ser planejadas, executadas, monitoradas, avaliadas e aprimoradas, o padrão de governança pode ser aplicado até no exercício da atividade sancionadora, em que o Estado emprega seus agentes e tem o dever de prestar conta de seu desempenho final perante a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Integridade. Poder Sancionador

ABSTRACT: In Brazilian public administration, it is traditional to use the normative instrument for managerial modeling. Recently, rules were issued with the objective of setting new governance parameters for the public scenario, for the effectiveness of which assimilation and understanding are necessary, in order to avoid mistakes in the limits of each area's competence. There are different rules for governance, management standards, public integrity and normative consequences of unlawful administrative conduct. They are all interconnected facts, but not overlapping. It is imperative to realize that the objective of governance is to develop operating specifications that enhance performance to achieve results with the best management of available resources, but not always failure to meet objectives, goals and indicators resulting from institutional planning implies configuration lack of probability of investigation and punishment. On the other hand, the result of the work in the area of rectification of administrative conducts can include a significant input for the re-planning, because the activities must be planned, executed, monitored, evaluated and improved, the governance pattern can be applied even in the exercise sanctioning activity, in which the State employs its agents and has a duty to report its final performance to society.

KEYWORDS: Governance. Integrity. Sanctioning Powers

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A averiguação quanto à regularidade e efetividade dos serviços administrativos foi competência da área correicional ou meramente disciplinar, a depender da estrutura dos órgãos administrativos, em geral exercida em relação exclusivamente aos componentes de seus quadros e em observância da respectiva legislação sobre gestão de pessoas. Hipóteses havia e ainda há em que a responsabilidade de agentes públicos tinha repercussão nas esferas civil e penal, além da administrativa.

Eventuais condutas praticadas em conjunto por agentes públicos e pessoas não integrantes da Administração (concurso de agentes) ganhavam desdobramentos em instituições externas ao órgão onde detectada, como Polícia, Ministério Público e Advocacia Pública.

A atuação da área disciplinar costumeiramente decorria de falhas na conjuntura gerencial, de maneira a provocar a adoção de medidas corretivas, decorrentes da aplicação de penalidades. Em outras palavras, as soluções dos problemas tinham duas sendas: gerencial, via de regra de condão empírico, sem familiaridade com os conhecimentos específicos na matéria, ou punitivas, mediante a falha dos esforços empreendidos na primeira.

À medida da profissionalização do serviço público, nos últimos anos, a especialidade de algumas funções vem ganhando corpo, de maneira que as atribuições de algumas áreas na Administração pública começam a decorrer desta evolução. A capacidade gerencial de um lado, encontra aprofundamento e alargamento das suas possibilidades, pela necessidade de que os gestores públicos assumam cada vez mais a responsabilidade não apenas pelas entregas do serviço público, mas quanto a sua qualidade, o que impacta na relação estabelecida pela Administração com o que a serve ou com os quais esta se relaciona.

Ao longo dos últimos anos, os limites entre as atividades de verificação de regularidade e eficácia dos serviços na Administração esprou suas repercussões...

Há um sentido amplo adotado aqui, quanto aos que servem ao Estado, diante da natureza múltipla dos vínculos possíveis, embora, ao longo desta abordagem seja esclarecido que o seu foco está na relação da União com os agentes públicos federais.

Uma segunda ressalva é importante quanto à espécie de abordagem pretendida com este trabalho, que não tem natureza jurídica, mas transdisciplinar, com o enfoque na gestão pública, embora, como se

discorrerá logo em seguida, no Brasil, tratar de gestão pública envolve referir, descrever e comentar atos normativos.

Ademais, insere-se uma terceira observação, de que a abordagem sobre poder sancionador neste trabalho centra-se na relação entre a Administração e seus agentes, embora o conceito em si possibilite vislumbrar a relação da Administração com o particular com quem mantém relações jurídicas não perenes, mediante as mais diversas formas, seja como poder de polícia típico do Estado, ou por decorrência de vínculo contratual, em sentido amplo.

A transformação do Estado meramente administração para o gerencial, assimilando conceitos e inovações do setor privado, mais acentadamente na segunda metade do século passado e também diante da ampliação das relações com este mantidas implicou a sedimentação de conceitos como a Governança, vale dizer, a capacidade de elaboração técnica sobre a atividade gerencial, com a atribuição de visão estratégica, eleição e edificação de metas, objetivos e indicadores; conceber uma nova ótica que influa em padrões de atuação comportamental, forçosamente, a ideia de aprimorar a gestão, incrementando resultados e a sua forma de entrega.

Virando a face dessa mesma moeda, percebe-se um movimento também crescente no exercício do poder sancionador em face do agente público, por razões simétricas, no sentido de que a mera punição do ato falho concreto do integrante da Administração não contém a capacidade de eliminar a repetição de erro, pelo mesmo agente ou por seu colateral.

A preocupação com a prevenção do erro a desencadear o processo sancionador no serviço público vem provocando a revisão paulatina de conceitos como ética, integridade ou *compliance*, não apenas para a relação na Administração com o seu agente, mas também na relação daquela com o particular, na condição de seu contratado, ou em outras modalidades de vínculos jurídicos, que se ampliam, cotidianamente, pelas inovações econômicas ou jurídicas.

Quanto mais o serviço público se especializa, especificam-se mais e mais as funções administrativas, ensejando a partição das competências para aprimorar o desempenho de cada unidade, e, conseqüentemente, objetivar e mensurar as entregas realizadas.

Na relação entre as funções de gestão, conduta ética e a efetivamente disciplinar, a literatura tem expandido, no cenário nacional, seja pelos efeitos jurídicos de determinadas circunstâncias conflagradas na vida política interna, inundando os meios de comunicação, seja pela especialização e evolução legislativas, ou ainda, pelo enriquecimento possível diante da experiência internacional e pelo intercâmbio com outras culturas, em que estes aspectos já encontraram boas experiências e resultados práticos.

Em razão do exposto, o matiz de atuação antes restrito ao contexto dicotômico supervisão gerencial x poder/dever sancionador passou a abranger a Governança (sobre a gestão), o comportamento de acordo com o padrão ético, mediante a concepção de integridade, a atuação voltada para o resultado e sua qualidade, a visão correicional para o redimensionamento da gestão e ainda no espectro disciplinar, a visão de reparação civil, a busca pela prevenção, a possibilidade de transação em relação a determinadas condutas, a fim de que a noção de efetividade quanto à eventual punição induza o aspecto pedagógico de afastar a possibilidade do erro.

Naturalmente, apenas para se comentar, também se alargaram as possibilidades de o Estado incidir na relação jurídica com o particular que contrata, considerando que a legislação concedeu a possibilidade de imposição de condições, conformadas em requisitos de contratação, monitoramento e supervisão de contratos e efeitos subjacentes das rescisões contratuais decorrentes de determinadas faltas dos contratados e para tanto, conseqüentemente, mais se exige dos agentes públicos responsáveis por representar a Administração nas avenças em que a representam. Vejam-se os efeitos da Lei Anticorrupção¹.

Os avanços abordados sinalizam a configuração de espectros de atuação diferenciados para Governança, Integridade e competência para realizar controles e impor sanções com implicações sutis a respeito do foco de atuação, de objetivos e de entregas. Esses efeitos repercutem diretamente na distribuição de atribuições entre as áreas administrativas e a revisão das fronteiras de atuação, de maneira que isto venha a gerar partição do trabalho sem sua sobreposição, de todo desfavorável, se há o foco da efetividade.

No que se refere à função jurídica do Estado, ainda no aspecto Governança deve-se atentar para a inovação no conjunto de atribuições, dando surgimento à área de controladoria jurídica, espécie daquele gênero, voltada ao planejamento, monitoramento e aprimoramento de uma atividade que é comum ao desempenho administrativo, meio para a conduta da Administração adequada à lei, como princípio do art. 37 da Constituição Federal. A análise que se promove nesta oportunidade não trem como objetivo descer a esta especialização, mas a menção é feita apenas no sentido de exemplificar como se pode alcançar especialização e aprofundamento em cada tema.

O artigo objetiva traçar trilhas reflexivas sobre os raios de atuação de cada área comentada (Governança, Integridade e Poder Sancionador), ao entendimento de que o desempenho harmônico racionaliza recursos, previne conflitos de competências e dá objetividade ao traçado, ao acompanhamento

1 Lei nº 12.486, de 1º de agosto de 2013.

e ao apontar de resultados. Por outro lado, a falta de clareza nos limites resulta na falta de cumprimento do devido ou na redundância de tratamento de assuntos que devem ser compartimentados.

Entregas administrativas não apenas compõem o dever de atuação administrativa, enquanto estrutura vocacionada do Estado, mas se revestem nos mais legítimos estímulos justificadores da transformação produtiva e da evolução institucional.

Este trabalho está focado na apreciação histórica, a partir das normas editadas pelo Estado brasileiro. As bases conceituais, à medida do possível, observam este parâmetro também, ao se considerar que, desde a apreciação a Constituição Federal, a estrutura gerencial do Estado brasileiro tem, como já afirmado, peculiaridade normativa.

A Constituição Federal de 1988 apresenta os princípios e as diretrizes principais da Administração pública federal, embora antes tal já ocorresse, como exemplifica o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda vigente, e expressamente encarregado da organização da Administração pública federal. Apenas para efeito de menção, a recepção do Decreto-Lei nº 200, de 1967, é questão presente no Supremo Tribunal Federal, que, em julgamento de novembro de 2019, se manifestou, em Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental², referindo apenas como excepcionalidade a esta recepção, o art. 86 do mencionado diploma.

Como alinhado, desde a Carta Política, descendo a escala normativa, a gestão pública federal encontra seus sustentáculos em base normativa, dada a imbricada relação da administração brasileira com o direito. O direito administrativo tem alçada constitucional e a gestão pública brasileira é normativa. Esta constatação pode levar a ponderações em sentido positivo ou negativo, a depender do enfoque, mas não é o objetivo deste trabalho a análise sobre este assunto; tão somente o anúncio deve ser consignado, para que se passe a outra afirmação que se relaciona, isto sim, com a finalidade do texto: dada a afirmação precedente, aferível da leitura da Constituição e das normas que a regulamentam, as ponderações produzidas neste trabalho decorrem da arrolada premissa, para verificar o estado da arte e os cenários prováveis de atuação gerencial. Ainda sem aprofundar a digressão, este nexos se explica ao se apreciar a origem da nossa administração pública, coincidindo com a de nosso direito codificado, de raiz francesa. Ali também a gênese da estrutura estatal esteve vinculada à composição conjunta por administradores e operadores do direito.

O artigo “Princípio da Juridicidade no Direito Administrativo: um texto para um novo contexto”, de CHAVES (2017, p.163), expõe sobre o

² ADPF 129, rel. min. Edson Fachin, j. 5-11-2019, P, DJE de 9-12-2019. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>. Acesso em 28 de agosto de 2020.

elevado nível de juridicidade da Administração pública brasileiro, o que demonstra tendo como base decisões do Supremo Tribunal Federal, da Justiça do Estado de São Paulo e do Tribunal de Contas da União, mas entende haver o vislumbre para a abertura de panorama favorável à sua flexibilização, o que o autor sinaliza como favorável.

Portanto, nota-se que a flexibilização e a remediação de regras no Estado brasileiro é uma realidade possível, no entanto, observa-se que ainda existe uma cultura extremamente arraigada às regras jurídicas e que, timidamente, evolui para reconhecer a possibilidade de certas relativizações pelo Judiciário, pelas Cortes de Contas e, por conseguinte, oportunizando um melhor regime jurídico para a Administração Pública no seu mister.

Observações desta natureza não são sem relevância, seja porque influenciam na composição conceitual relativa à gestão pública, seja porque, exatamente por esta razão, como já dito, é parâmetro para este trabalho.

Os parâmetros sobre como o Estado se organiza e como se relaciona com os cidadãos e os seus agentes no Brasil, está sedimentada em texto normativo, portanto, desde a Constituição Federal³, até a edição de lei, decretos e outras normas de natureza mais operacional.

Nesta linha discursiva, em que pesem os precedentes anotados, concebendo a amplitude referencial do ordenamento jurídico a respeito da gestão, é com este parâmetro, de uma gestão fartamente normativa, sem prejuízo das reflexões que se oferecem ao longo da narrativa.

GOVERNANÇA

Em uma análise do percurso histórico da edição normativa voltada para administração pública no Poder Executivo Federal observa-se existir um robusto acervo arquivístico sobre a evolução das diversas reformas aplicadas à gestão pública federal antes e depois da Constituição Federal de 1988. E esta já foi objeto significativas transformações, cabendo especial menção à reforma ocorrida em 1998. Desnecessário observar que as mudanças normativas decorrem de movimento nada trivial no cenário político e institucional e de disputas da mais variada índole. A narrativa e a sua análise são ricas e não factíveis de abordagem nesta ocasião, motivo pelo qual o recorte de apreciação é feito a partir do texto normativo vigente sobre o assunto.

3 Vide art. 84, incisos VI e VI e art. 61, inciso II, da Constituição Federal.

Governança é uma expressão admitida do setor privado, campo em que a gerência da máquina pública vem adquirindo conhecimentos, pelos menos desde a concepção do modelo britânico da nova gestão pública⁴. O Estado conta com a concepção de administração pública para a própria coordenação interna, em qualquer de seus Poderes, diante mesmo do que lhes é comum, o funcionamento de sua burocracia.

Em paralelo com a evolução do tema (governança) no setor privado, a área gerencial da Administração pública, especialmente referindo a federal, vem buscando a sua adequação ou, melhor descrevendo, vem adaptando o tema a sua realidade, como esforço de angariar a eficiência, prevista no art. 37 da Carta Política, para referir mais um aspecto normativo. A literatura especializada continua produzindo avanços na iniciativa privada e o setor público, cada vez mais, vem procurando acompanhar e se amoldar, a fim de conquistar a possibilidade de realizar a transformação primordial, a melhoria de seus resultados, mediante aprimoramento em sua forma de atuar, de se relacionar com os seus agentes e com os destinatários dos serviços públicos.

O Estado se manifesta para o cidadão sob a forma de Administração pública e esta, por seus agentes, componentes de sua estrutura sob vínculos laborais de natureza jurídica diferentes, mas que representam a face do primeiro, o Estado. Considerando que esses vínculos são diversos, mas que a interface é una, considera-se, neste trabalho, a expressão agente público para denominar o que serve ao Estado, atua na Administração pública e atende o cidadão.

Aliás, revolvendo à análise histórica e normativa sobre a qual se comentou antes, vale a menção de que o Decreto-Lei nº 200⁵, de 1967, consolidou alguns conceitos relativos à Administração pública. Posteriormente, a Constituição de 1988 e as suas alterações, viabilizaram o amadurecimento do assunto na gestão pública brasileira, vindo a viabilizar que fosse editado, em 22 de novembro de 2017, o Decreto nº 9.203, tratando sobre a governança pública e a definindo como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Grosso modo, governança pública no Brasil vem a ser a coordenação da gestão pública para a eficiência (princípio constitucional). A construção normativa e a proliferação de documentos públicos sobre este tema não são fatos isolados nesta Nação. Países desenvolvidos e os

4 Nova Gestão Pública (NGP, em português) a partir de *New Public Management* ou NPM, na sigla originária.

5 Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

organismos multilaterais que compõem induziram este movimento cuja adesão vem se demonstrando indispensável para os que pretendem serem reconhecidos em desenvolvimento. Os movimentos se compartilham e geram mais e mais influência de uns sobre os outros. A Organização da Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, possui diversas publicações sobre governança pública, dentre os quais, por exemplo, a anual *Government at a Glance* em que são avaliados múltiplos critérios das nações, inclusive a brasileira. No documento, divulgam-se rankings sobre os mais diversos serviços prestados pelos Estados, com as respectivas avaliações, para as quais o Brasil ainda não adquiriu notabilidade.

O aprofundamento e especialização do tema viabilizou que a Organização das Nações Unidas (ONU) tenha publicado o trabalho intitulado *Who cares wins*, (tradução livre “Quem se importa ganha”), contendo os ESG *Issues*, ou “Melhores práticas ambientais, sociais e de governança”, dentre as quais, quanto ao último aspecto, podemos encontrar, também em livre tradução: estrutura e responsabilidade da organização; práticas de contabilidade e divulgação; estrutura do comitê de auditoria e independência dos auditores; remuneração executiva; gestão de questões de corrupção e suborno. Não trata necessariamente da governança pública, mas de uma abordagem mais ampla de governança corporativa, em que pode se inserir também a Administração pública e todos aqueles que com esta se relacionem corriqueira ou eventualmente.

Mesmo em nosso País, a preocupação revestida na edição normativa pontuada ao norte, está longe de constituir uma medida isolada. Se traçada uma linha temporal imaginária, é possível concatenar diversas iniciativas e inúmeros acontecimentos desta era. Como já comentado, o Decreto nº 9.203, de 2017, é produto de um ciclo levemente abordado anteriormente, e formaliza o compromisso nacional com o tema, desencadeia ações, como o “Guia da Política de Governança Pública da Presidência da República”, editado em 2018. E nesse Guia é possível colher a informação de que o Decreto nº 9.203, de 2017, teve como inspiração conceitual o “Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União” (p. 17/18), que comporta alguns conceitos relativos à governança, entre os quais se destacam os de governança pública e de governança no setor público:

Governança pública: pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça

sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado).

Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012).

Nos dois conceitos acima identificam-se as referências à representação democrática, ao mencionar os cidadãos como destinatários do empenho pela governança e que esta seja boa. Traduzem a preocupação de que o cidadão receba os resultados de uma gestão efetiva, que alcance o patamar da expressão cidadão-cliente, utilizada por BRESSER (2009, p 344: “A ideia de cidadão como cidadão-cliente é central para a reforma da gestão pública”), o que significa aquele que tem o papel ativo, como eleitor, e o passivo, como destinatário das políticas públicas.

Ainda tratando sobre o “Guia da Política de Governança Pública”, é de se destacar a sua concepção de que sem “governança adequada é muito menos provável que os interesses identificados reflitam as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente a sociedade.”. Portanto, o Guia, além de fazer constar a governança como uma política pública em si, foca nas entregas, que sejam não apenas reais, factíveis, mas que se aproximem da expectativa do destinatário (cidadão-cliente), que consolidem o adequado emprego dos recursos públicos e que não incorram ou decorram de infração normativa.

CASTRO (2017) destaca que o Decreto, “ao estabelecer os mecanismos para o exercício da governança pública, reputou ser imprescindível a liderança do gestor público, definida como “o conjunto de práticas de natureza humana”, dentre as quais merecem destaque a motivação e a responsabilidade.”. É este um outro aspecto relevante e sobre o qual importa ampliar a análise, considerando o estudo que ora se faz. Governança envolve a atuação humana voltada para atender os fins do Estado manifestado na gestão pública. Pessoas trabalhando para atender expectativas de outras pessoas. De acordo com VIEIRA (2019, p.13),

A boa governança alia o atingimento de critérios satisfatórios de desempenho à promoção das exigências de conformidade. O desempenho

trata de como o agente público contribui para a geração de valor para a comunidade, agindo de forma a empenhar seus melhores esforços para entregar os resultados mais satisfatórios. Nesse sentido, decisões que maximizam critérios de desempenho como eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade, equidade são preferíveis àquelas que geram menos valor público. A conformidade trata do cumprimento dos requisitos éticos e legais necessários à conduta esperada de um agente público. Primeiro, as decisões devem ser corretas, estar em conformidade com princípios como a responsividade (*accountability*), a impessoalidade, a transparência, a participação, a equidade e promoção do maior bem para o maior número de pessoas. Segundo, as decisões devem ser legais, estar em conformidade com a constituição, as leis e os regulamentos que autorizam politicamente os gestores públicos a atuar no Estado.

A boa governança pública orienta as decisões dos agentes públicos por um *ethos* constituído por três pilares: o estratégico, o ético e o legal. O primeiro implica no compromisso do agente com a resolução dos problemas públicos, com a geração de valor para as partes interessadas (*stakeholders*), alcançada por meio da excelência técnica e política. O segundo descreve o dever do agente com a tomada de decisão correta que observa os princípios éticos (deontológicos e teleológicos) que devem pautar sua conduta. O terceiro representa o dever do agente em dar cumprimento à lei, às decisões políticas fundamentais da comunidade, formalmente dispostas na constituição e nas demais normas da legislação.

A boa governança pública alia o desempenho e a conformidade ao tomar e implementar decisões sustentáveis – estratégica, ética e legalmente adequadas. Isso significa que os agentes públicos promovem ações que geram valor para solucionar os problemas públicos, agindo em conformidade com os princípios éticos que fundamentam a sociedade e a autorização legal proveniente do Estado.

A Governança está estabelecida em pilares que viabilizam o atingimento de seus fins. Em artigo de outro autor com o mesmo sobrenome CASTRO (2016), ao tratar desses pilares da Governança, enumeram-se integridade ética, transparência das informações, prestação responsável de contas (*accountability*) e conformidade (*compliance*) com as instituições legais e com os marcos regulatórios. Os comentários serão tecidos na ordem inversa da disposição dos pilares.

Para haver adequação com o padrão normativo (conformidade) para cada atividade, cada organização deve contar com o controle de acervo produzido, tendo a capacidade de acompanhar as alterações e adaptar as funções, bem assim adaptar as próprias normas, deixá-las disponíveis, acessíveis aos seus integrantes e ao seu público-alvo, especialmente. Para tanto, é indispensável que haja um setor responsável por esta função, ainda que não exclusivamente. A Presidência da República há muitos anos adota um serviço de atualização normativa em que as alterações em normativos menos recentes são imediatamente anotadas nos normativos que sofreram alterações, com a possibilidade de acesso ao texto originário parcial ou completamente revogado, de maneira que a interpretação normativa histórica pode ser empreendida com tranquilidade, ao longo do tempo.

Outra atividade que requer uma adequada organização é a prestação responsável de contas, o que não implica, tão-somente, dar satisfação de todos os dispêndios de cunho financeiro, mas a possibilidade de prestar as informações que os fundamentem, com dados disponíveis dos sítios eletrônicos, como, por exemplo, procede a Controladoria-Geral da União, também há muito tempo no que diz respeito às informações sobre a celebração de convênios e outros ajustes congêneres, sendo possível conhecer os valores, os destinatários, os objetivos, a situação histórica da avença, entre outros elementos.

A transparência das informações ganhou mais relevo e vem sendo crescente desde a publicação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, trazendo o conceito de transparência ativa e transparência passiva, com privilégio da primeira e fixando, assim como definido pela Constituição Federal (art. 37), a primazia da publicidade, sendo o sigilo a exceção. Também define os parâmetros da publicidade mínima a assegura o procedimento necessário para que o cidadão possa acessar as informações de que necessita do poder público. Até a edição desse normativo, prevalecia o entendimento administrativo de que os pedidos de acesso à informação deveriam ser fundamentados na demonstração do interesse do requerente, interpretação restritiva do art. 5º, inciso XXXIV da Constituição Federal (“XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;”).

Por fim, e não com menos relevância a Integridade ética, porque é o pilar que mais de perto fala com a conduta individual do agente público, constituindo aspecto de transição para o próximo ponto que passa a ser

trazido. A abordagem da governança como a capacidade de administrar, no caso da esfera pública, requer o domínio do conhecimento suficiente para gerenciar capital humano no setor público, para produzir entregas efetivas, com adequado emprego de limitados recursos públicos, mediante a observância de princípios amplos e de matriz constitucional; implica um desafio inafastável do Estado, de cunho normativo e de necessária observância. Para torná-lo concreto, o movimento tende a ser mais significativo, pois, no agir humano, com relação à estrutura laborativa que o executará, os agentes públicos, enfim.

É este um importante elemento de transição para um outro aspecto tratado neste trabalho, que trata da importante “variável” humana. Governança implica essencialmente a capacidade de gerenciar pessoas que tenham condições de atender aos demais critérios do conceito, de realizar entregas condizentes com os destinatários, com probidade. A integridade, um dos princípios inscritos no art. 3º (inciso II) do Decreto nº 9.032, de 2017, corresponde a uma demanda normativa pertinente com as atividades desenvolvidas pelos agentes públicos. É a sua conduta, no desempenho de suas funções, que vem a projetar, ou não, esta concepção.

Antes, porém, de passar ao aspecto Integridade, em termos de Governança, é válido mencionar a publicação do Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020, que, além de alterar o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019⁶, instituiu o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o “Transformagov”, que, em sua fase inicial será elaborado através do “Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT)”, mediante a atuação conjunta da Secretaria Especial Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e da Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República (art. 3º). Desvinculou e alterou a ênfase do plano plurianual, referenciado na norma revogada e que prestigiava o art. 165, § 1º da Constituição Federal, para conceber outra forma de planejamento da Administração Federal. A nova diretriz para o planejamento fixou como objetivos: identificar as necessidades e as oportunidades de inovação e transformação institucional; definir prioridades de digitalização, de simplificação e de integração de processos; propor novos modelos institucionais com foco na entrega de

6 O Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG, e revoga o Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, que estabelecia medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispunha sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organizava sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal.

resultados para os cidadãos; estimular ganhos de eficiência; otimizar a implementação de políticas públicas que visem à oferta de melhores serviços à sociedade; promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e entidades; e incentivar a cultura de inovação.

Mais uma vez, neste recente normativo, consta a preocupação com a efetividade dos serviços públicos, descritas como “foco na entrega de resultados para os cidadãos”, “ganho de eficiência”, “melhores serviços” e “atuação integrada”. A prescrição normativa é relevante, é um primeiro elemento, embora necessariamente o padrão de Governança não deve ser normativo, como é a realidade nacional.

O que mais deve ser feito para que estes objetivos inscritos na norma sejam efetivos?

INTEGRIDADE

O que é integridade? Em primeiro lugar, é necessário ir ao sentido da qualidade, do adjetivo relacionado a ser íntegro. AURÉLIO BUARQUE DE HOLANDA FERREIRA apresenta “adj. 1. Inteiro, completo; 2. De reputação ilibada; reto; inatacável; 3. Brioso; pundoroso”; LAROUSSE oferece: “adj (lat. Integrus) 1. Inteiro, completo; 2. Probo; incorruptível”; e para MICHAELIS “adj. 1. V. inteiro; 2. Honesto, honrado, digno”; tendo como antônimo desonesto. “3. Imparcial, isento, justo”; tendo como antônimo parcial. “4. Casto, puro, virtuoso (...)”; tendo como antônimo impuro. A colheita demonstra que a expressão além de implicar o agir correto, sinaliza o atuar completo.

Na “Recomendação do Conselho da OCDE para integridade pública”, é extraída a definição de que “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.”

Considerando que o setor público vem adotando conceitos recorrentes colhidos na iniciativa privada para assuntos relacionados com a governança, mediante a adequação antes descrita, façamos mais um exercício neste sentido e vejamos como o Instituto Brasileiro de Coaching (IBC)⁷ contribui para esclarecer esta indagação:

A integridade é uma daquelas características que a pessoa tem ou não tem. Não é possível ser “meio íntegro”. Esse atributo está relacionado diretamente à conduta ética, honra e educação. É a inteireza do que

7 Disponível em <https://www.ibccoaching.com.br/portal/artigos/integridade-como-reconhecer-nas-pessoas/>. Acesso em 31 de agosto de 2020.

pensamos, dizemos e fazemos. É a congruência de nossas palavras e ações, com relação ao mundo interno e externo.

O indivíduo íntegro mantém sua conduta reta, mesmo diante de situações em que poderia tirar algum proveito para si. O discurso, comprometimento e tomadas de decisões dele são orientados 100% do tempo pela ética, transparência e honestidade. Além disso, ele é alinhado com suas crenças, convicções e se destaca pelo alto grau de responsabilidade e dedicação em toda e qualquer atividade que se propõe a fazer.

Ser íntegro é fundamento básico para convivermos em sociedade e consequentemente para se trabalhar em uma empresa. Porém, há pessoas que não entendem bem esse conceito, que o ignoram, ou que simplesmente não tem esse atributo.

Algumas expressões adotadas na definição acima merecem destaque, tais como inteireza, coerência, inalterabilidade, transparência, mas especialmente ética, o atuar reto. Infelizmente, são expressões fortes que têm sido mal gastas, nada obstante sua origem nobre e relevante no pertinente à necessidade de formação humana. E os antônimos têm sido propagados com se a exceção pudesse prevalecer sobre a regra.

Para este trabalho, a expressão inteireza, sinônimo de integridade será destacada, para abordar que a expectativa de um agente público inteiro exige a conjugação de sua capacidade técnica-profissional com a conformação de qualidades pessoais que viabilizem a confiança no seu trabalho e no seu agir, visando a que satisfaça as condições de cumprir com a sua missão de servir ao público.

Via de regra a admissão dos agentes públicos é implementada por concurso público, que prestigia, entre outras disposições constitucionais, a impessoalidade, como deve ser, mas esta forma de seleção viabiliza apurar primordialmente a habilitação técnica. Não há qualquer espécie de questionamento da relevância e retidão desta forma de ingresso, vale frisar. No momento do ingresso são exigidas demonstrações de não incorrências desabonadoras da sua conduta, mediante a apresentação de certidões negativas de procedimentos criminais. São iniciativas importantes, mas não têm a aptidão de atestar a efetiva idoneidade moral do agente, são antes indicativos de não configuração de situação de inidoneidade, mesmos que se trate de concurso público de provas e títulos, com uma fase de avaliação de vida progressa.

No início de 2019 foi editado o Decreto nº 9.794, de 14 de maio, que regulamenta, na forma do art. 84, inciso II, da Constituição Federal, os atos

de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança e instituiu o sistema integrado de nomeações e consulta (sinc), com diversas alterações, sendo a última datada de 11 de setembro de 2020, mediante o Decreto nº 10.486. O propósito desses normativos é estabelecer parâmetros para a pesquisa social dos ocupantes de cargos em que é admissível a livre nomeação e exoneração, para os quais, pela natureza política, não seja indispensável a realização de concursos público, embora não haja a restrição de que tais posições possam ser preenchidas por servidores efetivos. Ainda assim, não deixa claro a norma os parâmetros dessa investigação social.

Fato é que a seleção de agentes públicos pela Administração contém limites de aferição de integridade limitados aos parâmetros que não vulnere a impessoalidade, aliada à moralidade. Por outro lado, na iniciativa privada a abordagem seletiva não necessita atender a este padrão e o procedimento de devida diligência⁸ pode contemplar aspectos que não condizem com a realidade do setor público, dada a liberdade de contratar, própria do setor. Mais uma vez é pertinente observar que esta comparação não induz qualquer objetivo de modificar esta ou aquela forma de admissão, mas estabelecer o comparativo para efeitos de reflexão. Provavelmente, reflexões desta natureza tenham sido a razão para haverem tramitado recentemente propostas de instituição de exames de critérios éticos para admissão de agentes públicos.

No Estado do Rio de Janeiro⁹, há pouco mais de um ano, foi ventilada a proposta de que agentes públicos preenchessem um termo de compromisso ético. A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado do Senado Federal¹⁰ rejeitou proposta de instituição de testes de honestidade para agentes públicos já em exercício. A recusa decorreu do entendimento de que os agentes públicos já possuem regras punitivas para infrações cometidas a matéria acessada exemplifica com a referência ao Código Penal e a Lei Anticorrupção, embora a miríade de normas aplicáveis aos agentes públicos federais¹¹ seja bem mais ampla, com a responsabilização sob os aspectos civil, administrativo e criminal.

8 Originária da expressão em língua inglês *due diligence*.

9 Disponível em <https://outline.com/7B83pV>. Acesso em 3 de setembro de 2020.

10 Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/516540-seguranca-rejeita-teste-de-honestidade-para-agente-publico/>. Acesso em 3 de setembro de 2020.

11 Para comentar apenas as normas referentes aos critérios éticos, arrolam-se o 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, o Código de Conduta da Alta Administração, objeto da Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000, aprovado em 21 de agosto de 2000, e o Manual de Conduta do Agente Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pela Portaria do Ministério da Economia nº 15.543, de 2 de julho de 2020. Tratando exclusivamente de cargos em comissão, que podem ser providos por não ocupantes de cargos efetivos, pois são de livre nomeação, o Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que estabelece os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão

MOREIRA, em artigo publicado na Revista *Liberdades*, editada pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), comenta a proposta referida no parágrafo precedente, explicitando-a como integrante do que se convencionou denominar as “pacote das dez medidas de combate à corrupção”, na oportunidade em que preceitua a constitucionalidade de introdução do exame de integridade, originário do “Guia Técnico das Nações Unidas de Combate à Corrupção” e calcado na experiência já em curso nos Estados Unidos, Reino Unido e Austrália. A proposta da articulista seria a utilização do expediente para fins de aplicação de penalidades administrativas, entre estas a demissão de agentes públicos, embora não passível de adoção para processamento de natureza criminal.

As observações tecidas denotam a repercussão social sobre as questões relativas à conduta dos agentes públicos e não podem passar despercebidas, pois é o cidadão-cliente que remunera tais agentes. Tem sido crescente a tendência regular a conduta dos agentes públicos, com esta justificativa. Embora este trabalho não tenha em foco a punibilidade de agentes públicos, as observações precedentes são apresentadas seguindo o mesmo fio condutor desta análise, a verificação do histórico normativo, bem assim a verificação dos aspectos multifacetados em que se configura a aferição ou o ateste sobre a conduta desses agentes. Também não é propósito a verificação quanto a eventuais circunstâncias relativas ao erro, que, por exemplo, se aborda da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro¹²(LINDIB, consignada no Decreto-Lei nº 4.657¹³, de 4 de setembro de 1942).

O que se arrola neste trabalho é reflexão sobre o quanto, dentre os critérios de governança, impera o relativo à gestão de pessoas, a fim de que se perfaça a ideia de integridade, que implica a conjugação de recursos éticos e capacidade técnica para o atingimento dos fins do Estado para cuja execução é arregimentado o agente público. A integridade se confere quanto todos esses aspectos são tidos em conta a estão configurados no exercício dos agentes públicos.

Daí decorre outra terminologia em curso no âmbito da governança, *compliance*, originária da língua inglesa, com o significado de cumprir, obedecer, concordar, e que se aplica quando a integridade é observada, ou para que seja observada: estar em conformidade.

Na sua publicação “*Compliance à luz da governança corporativa*” (2017, p. 8), o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa apresenta

do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

12 Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

13 Regulamentado pelo Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.

compliance, como a busca permanente de coerência entre aquilo que se espera de uma organização – respeito a regras, propósito, valores e princípios que constituem sua identidade – e o que ela de fato pratica no dia a dia.

É uma questão que atinge entidades de todos os portes e setores, independentemente do nível de maturidade dos seus sistemas de governança, e para a qual esta obra procura fornecer um rumo de ação.

Como em assunto dessa envergadura é importante o contraste e enriquecimento de perspectivas, passemos dos aspectos mais modernos para a visão clássica de ética, e vejamos a concepção, por exemplo, de ARISTÓTELES, que, em “A Ética a Nicômano” (1991, p. 163) esboça ao filho os critérios para a construção da felicidade, ao ponderar as diversas formas de equilibrar virtudes e vícios, como podem ser manifestadas, porque excessos para a ação e para a omissão podem gerar o desvalor do agir, e, na vida de relação, ou seja, na vida política, a felicidade se configuraria diante da busca da honra pelo convencimento. Pondera, então, que o caminho da retidão pode ser fazer pelo hábito: “O hábito, meu caro, não é senão uma longa prática que acaba por fazer-se natureza.” Resta como lição para o estudo em curso que a integridade é passível e construção e hábito.

Para SPINOZA, a virtude decorre da conquista de uma potência do agir no sentido forjar o bem (p. 105/106) é dar condições internas para que este se aprecie e que haja esforço para a sua concretização (“Torna-se, assim, evidente por tudo isso, que não é por julgarmos uma coisa boa que nos esforçamos por ela, que a queremos, que a apeteçemos, que a desejamos, mas, ao contrário, é por nos esforçarmos por ela, por querê-la, por apetece-la, por deseja-la, que a julgamos boa.”) e que o erro decorre da satisfação do homem com ideias falsas, ao império das quais não esboça dúvidas (p. 89):

Escólio. Suprimimos, assim, a causa à qual, comumente, se atribui o erro. Já havíamos mostrado que a falsidade consiste apenas numa privação que as ideias mutiladas e confusas envolvem. É por isso que a ideia falsa, enquanto é falsa, não envolve a certeza. Assim, quando dizemos que um homem se satisfaz com ideias falsas e não duvida delas, não dizemos com isso que ele está certo, mas apenas que não duvida, ou seja, que se satisfaz com ideias falsas porque não existem quaisquer causas que façam com que a sua imaginação flutue.

Por certo, conceito tão amplo e elevado não é conquista simples ao cotejo de pensadores atuais ou antigos, considerando que esbanjam as contribuições, mas a sua referência tem o objetivo de refletir a sua riqueza do tema, a sua

relevância para a civilização e para a elevação de nível da discussão do tema na seara do servir público. Para complementar esta sessão, um último comentário sobre os imperativos categóricos de KANT (2019, p. 52), numa edição português recente, quando explica que o imperativo categórico

seria aquele que nos representasse uma acção como objectivamente necessária por si mesma, sem relação com qualquer outra finalidade.

Como toda a lei prática representa uma acção possível como boa e por isso como necessária para um sujeito praticamente determinável pela razão, // todos os imperativos são fórmulas da determinação da acção que é necessária segundo o princípio de uma vontade boa de qualquer maneira. No caso de a acção ser apenas boa como meio *para qualquer outra coisa*, o imperativo é hipotético; se a acção é representada como boa *em si*, por conseguinte como necessária numa vontade em si conforme à razão como princípio dessa vontade, então o imperativo é *categórico*.

A eleição do atuar íntegro guarda importância porque impede a racionalização, fator estritamente humano que está configurada no triângulo da fraude, instituído por CRESSEY em 1953, de acordo com MACHADO e GARTNER (2017), de onde se extraiu uma das inúmeras representações existentes, abaixo. O triângulo da fraude é uma das teorias explicativas dessa espécie de conduta. A racionalização é a digressão que se pode fazer, o questionamento sobre o quanto valeria a pena o agir de acordo com a norma, traz o potencial risco de que ponha o agente à mercê de uma escolha pela assunção das consequências da ilicitude, quando, em matéria de integridade, abaixa o nível em que deve se operar a discussão. O agir pela integridade não seria a oportunidade de uma escolha, ainda que pela assunção dos efeitos, mas um imperativo categórico, que interfere na causa de agir, com a potência pelo acerto.



figura 1: Triângulo da Fraude – Donald Cressey (1950)

Compreende-se por pressão a existência de circunstâncias que levam à ação ou à omissão do agente para atendimento de condicionantes, como, por exemplo, o alcance de metas equivocadamente concebidas, acima do histórico da atuação corporativa, provocando ações indevidas para a sua configuração. Por sua vez, a oportunidade é o favorecimento de meio para que dada conduta se implemente. Como dito, a racionalização é, das três variáveis no triângulo da fraude, a que tem o maior potencial subjetivo do agente, enquanto as duas outras podem ser objeto de atuação objetiva do ambiente institucional. De acordo com a literatura especializada (EL KALAY: 2019, p. 304/306), a racionalização encontra um contexto significativo no âmbito do exemplo hierárquico, vale dizer, a edificação de exemplo, especialmente, a partir da alta administração de qualquer instituição gera repercussões mais ampla no contexto.

Assim, a governança implica a capacidade de administrar o setor público de maneira a que os agentes que servem ao Estado equilibrem as condições de capacidade e desempenho adequado com os padrões técnicos em conjunto com a integridade também no campo moral. Quando ocorrem falhas da governança nestes elementos, há necessidade de ação retificadora.

A detecção do desvio pode decorrer de verificação externa da Administração, o que ocorre em forma de denúncias, por exemplo, ou interna, o que é o ideal, diante da capacidade de por em ação de mecanismos disponíveis, como o próprio monitoramento gerencial (o ciclo PDCA)¹⁴ ou mediante realização de auditorias ou inspeções, que fazem parte das boas práticas de governança, de acordo com a representação gráfica a seguir, extraída de EL KALAY (2019, p. 209):



Figura 2: Ciclo PDCA. Fonte: <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua/>.

14 O conhecido padrão de monitoramento do ciclo de trabalho de Deming: Planejar (Plan), Fazer (Do), Controlar, (Check) e Agir (Act) (PDCA).

Neste ponto, há o contato entre a atividade gerencial ordenada mediante os procedimentos da boa governança, que atua com base na integridade, na completude de suas funções, seguindo este ciclo em todos os processos de trabalho, e a possibilidade do desembocar da função de sancionadora, resultado do exercício de uma das formas de controle do ato administrativo.

COMPLIANCE

É importante se ter em conta que o ciclo de monitoramento próprio da Governança, capaz de verificar o atendimento das condições de conformidade (*Compliance*) possui duas vertentes relevantes: estar em conformidade e atingir objetivos, metas e satisfação com os indicadores, inclusive de desempenho, ou estar em conformidade e não os atingir, sem que isso seja indicativo direto da conduta não íntegra, ainda que se tratando de um indicador de desempenho.

Este é um diferencial do setor público, sem que tal implique detecção de irregularidade ainda, assim. Além disso: identificar a fixação de objetivos, metas e indicadores em descompasso com a capacidade instalada e a sua eventual projeção pode ser a origem do erro e com isto s dar azo a produção de condutas em desacordo coma norma, à medida em que pode despontar ambiente para o assédio.

A cultura da conduta ética deve surgir a partir do topo, mas não pode ser concentrada, deve ser disseminada, assim como a projeção estratégica não pode ser construção e execução do topo, sob pena de ineficácia.

Nestes aspectos estão indispensáveis os limites do monitoramento, da mensuração e do julgamento de desempenho e proficiência. Não constitui ilação direta de falta o não atingimento de metas e objetivos porque a boa governança pressupõe uma análise mais profunda e conjugada dos indicadores. Não compreender estes nuances pode induzir a que os agentes públicos ignorem o convite para o planejamento, por entenderem destoante da realidade, pode haver temor de aplicação de poder sancionador aos que não o atenderem, embora o risco de penalidade deva ser decorrente de previsão legal.

Entretanto, o que resulta quando a governança não se implementa porque falhou a integridade (técnica ou ética) do agente público?

Existe diferentes maneiras de contemplar a integridade? Ou integridade é um cubo mágico com várias facetas que devem ser contempladas em conjunto e não isoladamente? Quais os itens que devem constar em cada face do cubo? Cada face deve ter uma única cor?

Independentemente da forma como a notícia sobre o ato inadequado à norma possa ter chegado ao conhecimento das instâncias responsáveis, esta passa a haver o dever de apurar e aplicar eventuais sanções subsequentes, na forma prevista na legislação. As sanções são graduadas de acordo com a gravidade da conduta, desde a censura (ética) às penas expulsórias, no caso de agente público.

E ainda são aplicáveis as sanções administrativas inclusive ao particular que mantém alguma forma de relação jurídica com a Administração e que incorre em condutas destoantes da lei, em associação com agentes públicos.

Reforçando, o ciclo de monitoramento integra a concepção da boa governança porque é como se efetiva o aprimoramento das atividades de gestão, especialmente, como vem sendo destacado neste trabalho, quanto à gestão de pessoas, que, em qualquer instância, são as que materializam a governança. Ao comentar sobre as peculiaridades do Comitê para Desenvolvimento de Critérios de Controle (*Criteria of Control Committee, CoCo*), instituído pelo Instituto Canadense de Contadores Certificados (*Canadian Institute of Chartered Accountants, CICA*), EL KALAY (2019, p. 195) ressalta que as pessoas devem ter exatado conhecimento sobre o que delas se espera e como podem atingir estas finalidades, bem assim quando as alcançaram, além e deverem demonstrar a disposição para tanto:

O processo de avaliação pode ser utilizado para que as pessoas compreendam conceitos como controle, objetivos da organização e gerenciamento de riscos, de modo a exercer suas funções com maior autonomia, podendo ser útil para se avaliar apenas um processo, um grupo de trabalho ou um departamento. Sistema utilizado: O conceito básico por trás desse sistema é o de que para realizar qualquer tarefa uma pessoa deve compreender seu propósito (o objetivo a ser atingido) e possuir capacidade necessária (informação, recursos e habilidade). Ademais, a pessoa necessitará (informação, recursos e habilidade). Ademais, a pessoa necessitará de um senso de comprometimento para realizar bem a tarefa ao longo do tempo, devendo monitorar sua performance e o ambiente externo para que possa aprender como melhor realizá-la e que mudanças devem ser feitas. Isso vale para um indivíduo ou um grupo de trabalho.

Quando faltam quaisquer destes aspectos, deflagra-se o cenário para a separação entre o monitoramento da gestão, com o caminho de replanejar, a partir do aprendizado obtido, e o início da ação de controle, interno ou externo, que tem a natureza posterior, eis que a governança

pressupõe o exercício, inclusive, do controle antecipado ou concomitante, ao efetivar o ciclo de monitoramento antes comentado.

Um parêntese deve ser feito para comentar sobre as linhas de sua defesa, deste ciclo de monitoramento, prevenindo que a ocorrência desfavorável seja alçada à condição de falha de integridade. Para tanto a estrutura administrativa deve contar com três linhas de defesa ou verificação, sendo a primeira a atividade finalística, a segunda a atividade de governança e a terceira o efetivo controle interno.

A proposta com a qual se desenvolve este trabalho informa, evidentemente, que essas funções são diferentes, mas seu foco mais relevante é declarar que há importância em diferenciá-las para a efetividade dos serviços administrativos, pois trazem consequências de ordem prática.

As funções de gerir, zelar pela regularidade e investigar para eventualmente sancionar não são recentes, significam atividades desenvolvidas ao longo do tempo, mas os conceitos vêm sendo mais trabalhados, com a ampliação e especialização de conhecimentos técnicos inerentes à profissionalização do serviço público.

Qual a relação entre governança, integridade e controle ou poder sancionador? Ou, indagando de outra forma, quais os limites entre estes conceitos? É necessário diferenciá-los? Haveria a necessidade? Quais seriam as vantagens dessa diferenciação?

As questões acima chamam o tópico seguinte.

PODER SANCIONADOR

O conceito de poder sancionador do Estado é bastante amplo, materializando de diversas formas, representa a possibilidade de o Estado interferir na vida social exatamente e porque tem essa como uma de suas funções, para gravar o aspecto do interesse comum. Não é possível nesta breve avaliação discorrer sobre as teorias da formação e da função do Estado, mas convém lembrar entre as características deste o uso legítimo da força (física), como pontuado por O'DONNELL¹⁵ (2001, P. 66). Há vários

15 "Começo por definir o que entendo por estado:

É uma associação com base territorial, composta de conjuntos de instituições e de relações sociais (em sua maioria sancionadas e apoiadas pelo sistema legal desse estado) que normalmente permeiam e controlam o território e os habitantes que esse conjunto delimita. Essas instituições têm o monopólio na autorização legítima do uso da coerção física e normalmente tem, como último recurso para efetivar as decisões que toma, supremacia no controle dos meios de coerção sobre a população e o território que o estado delimita. Seguramente o leitor notou o cunho weberiano desta definição. Vale a pena comentar que ela especifica e interpreta a definição de Weber em um aspecto sutil mas analiticamente importante. Considerando as passagens frequentemente citadas em que este autor afirma que o estado "exige exitosamente o monopólio do uso legítimo da força física" (Weber 1978 (1925), p. 54, entre várias formulações semelhantes, itálico no original), julgo que uma interpretação teoricamente mais adequada ao conjunto das concepções de

aspectos que conformam o exercício do poder de polícia e a adoção dos atos que lhe são inerentes, tais como o direito penal e processual penal, a imposição de obrigações de fazer e não fazer ou de pagar, tanto a pessoas físicas quanto jurídicas, a regulação dos serviços públicos prestados por particulares, até a possibilidade de apurar e aplicar penalidade a um agente público (poder disciplinar), portanto, daquele que serve ao Estado, assunto sobre o que se trata neste trabalho.

O poder disciplinar como espécie do gênero poder sancionador, tem dupla objetividade: assegurar a regularidade do serviço público e sancionar de forma justa, punindo o agente faltoso e resguardando a dignidade do agente que não cometeu infração. No dizer de COSTA (p. 156)

A repressão disciplinar somente adquire foros de legitimidade quando é concretizada com vistas a assegurar a regularidade do serviço público. Mas para que tal escopo seja atingido, necessário se torna que nem se deixem impunes funcionários faltosos nem se punam os que forem inocentes. Caso contrário, terá o poder disciplinar sido dinamizado com desvio de finalidade.

Daí por que se busca o processo disciplinar duplo objetivo: garantir o servidor acusado contra decisões injustas e proporcionar ao serviço público um clima de segurança e legalidade.

Também a descrita competência insere a capacidade de transigir para circunstâncias específicas, decorrentes de previsão normativa expressa, de maneira que a capacidade de aplicar penalidades esteja voltada para situações com maior gravame social.

Esta seara do poder sancionador teria ainda uma feição pedagógica, ao demonstrar que o erro é passível de sanção punitiva, desestimulando a sua incursão. Em termos de gestão pública, seria o último recurso, uma vez conflagrado o insucesso dos demais e diante do efetivo cometimento da falta.

No artigo “O Custo da má imagem”, publicado na Revista Legal, *Ethics and Compliance*¹⁶, houve a transcrição de um comentário de Patrícia Punder:

Weber é que o estado tem o monopólio da autorização legítima (i.e., segundo o próprio Weber (...) validada legalmente), do uso (direto ou indireto) da força física, e como consequência também exige, de um modo geral, mas na realidade nem necessária nem praticamente, o monopólio do uso legítimo dessa força.”

16 https://lec.com.br/blog/o-custo-da-ma-imagem/?utm_campaign=news_set_1&utm_medium=email&utm_source=RD+Station

Ter como estratégia a prevenção significa um alto nível de maturidade ético que, infelizmente, não são encontrados em muitas empresas, sejam nacionais ou internacionais, bem como nos órgãos públicos. Como diz o ditado antigo: aprende-se pelo amor ou pela dor! Os seres humanos na grande maioria das vezes preferem seguir o aprendizado pela segunda opção.

A afirmação acima está aplicada também ao serviço público, estimando o valor da prevenção. Existe uma historinha infantil de origem desconhecida que sugere à criança desamassar uma folha que foi amassada, para perceber que é possível restabelecer a sua forma, mas não se desvanecem as marcas. De erros todos os seres humanos são passíveis, é uma realidade e, em que pese o esforço pelo acerto, o equívoco faz parte de um processo pedagógico. Na Administração pública, o valor de um equívoco implica o dispêndio de recursos comuns da sociedade e a possibilidade de prevenção é muito bem-vinda, mas, ainda que no ambiente de monitoramento, erros podem ser detectados, tanto que há controles e procedimentos para o tratamento do erro identificado.

Desta forma, a prevenção do equívoco decorre da atuação efetiva nos ciclos de monitoramento, na identificação das situações que prenunciam riscos e estabelecendo os planos de ação para inibi-los ou minorar os seus efeitos, porque resulta menos custoso para o Estado não precisar acionar o seu poder sancionador, com a designação de equipes para a investigação e penalização. Mas existe um ponto mais significativo nesse processo. A prevenção tem seu maior valor na revisão dos rumos, é o que faz fechar o ciclo de forma completa, aprendizado com erros.

Aqui vale voltar ao mencionado ciclo de monitoramento e às reflexões sobre o que de fato implica atingimento ou não dos objetivos, metas e indicadores fixados enquanto ideal de gestão e quando as condutas dos agentes resvalam para o cometimento de faltas. É esta uma fronteira nada trivial entre a boa governança e o exercício do poder sancionador. É também neste campo de intermediação onde se devem estabelecer os limites de competências administrativas para evitar que a instância de apuração de condutas indevidas não se transforme na vala comum para os insucessos na gestão e no diálogo. Esta observação não tem qualquer pretensão de desmerecer a atuação do poder sancionador quando é aplicável e deve ser eficazmente exercido, mas, exatamente para que isto de fato ocorra, a unidade permanente ou provisoriamente instituída para a apuração de falta ética ou disciplinar não pode se transformar no escudo do gestor não familiarizado com as suas funções.

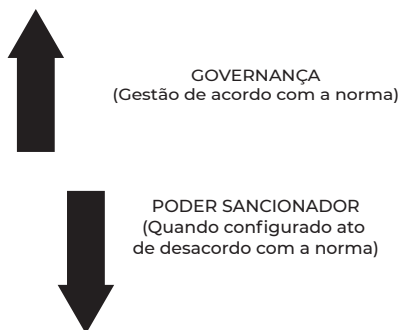


Figura 3: Limites Governança/Poder Sancionador

Em termos de compartilhamento de competências, sobre o que se tratou na introdução, este é o efetivo tributo da área que exerce o poder sancionador, reportando os pontos vulneráveis do funcionamento da instituição para a oferta de possíveis caminhos com o discernimento com as boas e as más práticas.

A área gerencial deve conhecer a fundo as condutas técnicas necessárias para o desenvolvimento de suas finalidades e atingimento de metas, aferindo seus indicadores, a área de integridade tem a competência para filtrar as condutas pertinentes com os requisitos éticos e regulamentares no âmbito de desenvolvimento dessas competências.

A imagem gráfica a seguir anuncia uma síntese deste movimento para o qual os papéis devem ser claros e desenvolvidos de forma colaborativa. Além de constituir boa prática de governança a repartição de competências ou segregação de funções, gera-se a oportunidade de múltiplas visões sobre um mesmo aspecto, para, em última instância, aprimorar a gestão.

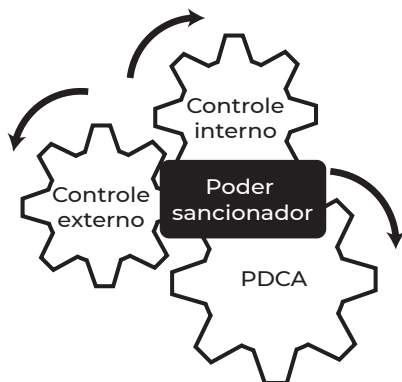


Figura 4: Relação entre as instâncias

O respeito à segregação das funções também objetiva não gerar conflitos internos na Administração, o impacta no tempo da resolução do que deve ser encaminhado, desonerando do custo de transação que a administração do conflito comporta. Não se trata apenas de identificar a instância competente para cada assunto, mas de estabelecer a sintonia entre as atuações, em forma de engrenagem, como a figura acima sugere.

CONCLUSÕES

A profusão normativa no País exige esforço de familiarização dos gestores públicos, especialmente com as novidades produzidas a respeito das orientações para exercício da atividade meio, porque traz impactos nas atividades finalísticas de cada instituição, que passam a ser monitoradas também quanto ao padrão das entregas do setor público. Sobre os temas governança, integridade e poder sancionador esta afirmação não é menos aplicável. Como esclarecido, este não é um trabalho com o objetivo de conferir conteúdo jurídico, mas sobre gestão pública, motivo pelo qual não foram destacados os diversos normativos que tratam do assunto, apenas aqueles que comportam um conteúdo conceitual indispensável para a compreensão do exposto, em especial a argumentação de que a gestão pública, numa perspectiva histórica, esteve e está fincada em base normativa neste País e esta realidade traz consequências de ordem prática. De uma parte, atende às recomendações contidas na literatura, de que o primeiro passo para as transformações institucionais deve ocorrer a partir da alta administração, o que se convencionou chamar *tone at the top*. Contudo, os passos seguintes devem decorrer, com o permear da cultura, efetivando as normas e a cultura de governança, não apenas em sentido formal, com a existência da declaração (normativa). A formação de cultura de governança pressupõe que o assunto se converta no cotidiano de cada integrante de cada órgão, sem o temor de que haja governança ou responsabilidade disciplinar.

Tratam-se de instâncias diferentes, com objetivos, matizes e focos diversos, ainda que possam atuar de forma colaborativa, associada, compartilhando insumos e conclusões, em forma, efetivamente, de uma engrenagem em crescimento. Estes aspectos devem ser deixados muito claros e devem ser discutidos, em uma imagem, deve ser um valor sempre mantido em suspenso pelo esforço de todos.

Integridade é um conceito de grande relevância para a vida de relação e para a realidade corporativa e deve ser contemplado não apenas com a conformação de uma realidade ética consigo mesmo e com as relações no ambiente de trabalho e no atendimento ao público. Envolve a capacidade e do

preparo técnico, a disposição do agir e habilidade para o desenvolvimento das funções. Não obstante, ainda assim, não se confunde diretamente com a não satisfação de metas, objetivos e indicadores estratégicos ou de desempenho, de maneira que o seu não atingimento impliquem a mudança de alçada do tema para o órgão de verificação sancionador, permanente ou provisório. Porque há limites claros entre o ambiente da gestão e o ambiente da sanção. O poder sancionador decorre da incidência em condutas previstas nas normas específicas: obrigação de fazer ou de não fazer que venham a ser maculadas. O afirmado não implica dizer que nunca ocorrerá esta relação. Não se trata disso. Trata-se de indicar que não há uma relação direta, de forma que o órgão competente para a sanção não pode ser visto como a última instância da gestão insatisfatória.

Existe significativo valor em que se adquiram nas mais diversas fontes as orientações pertinentes à elevação da qualidade da prestação do serviço que o Estado entrega à sociedade. A Administração pública vem se especializando e isto causam impacto na repartição das competências, possuir a governança da atividade que desenvolve é elemento de primeira ordem, o que envolve trabalhar o elemento humano na relação, a pedra de toque na gestão não apenas pública.

A orientação a partir do topo é relevante, mas a compreensão e o envolvimento sobre o que a governança deve construir é atividade coletiva, sob pena de ineficácia e inexistência de governança. Estar em governança é estar em coordenação comum com os desafios estabelecidos, mediante engajamento por equipes, enquanto estar em compliance implica que esses desafios estão coordenados com as normas (internas e externas ou superiores, no caso do poder público) e com as razões de existir da organização.

Por fim, porque é o mais importante, no setor público, a finalidade de existência é a entrega do serviço em qualidade de forma e conteúdo para o cidadão, de maneira que todo o esforço normativo descrito nas normas mencionadas neste trabalho devem sempre responder à indagação central do Estado democrático de direito: esta entrega em que estamos envolvidos atende a esta diretriz ou faz um percurso no sentido contrário? No caso de a resposta ser favorável, a segunda indagação será como fazer mais com menos recursos. No caso de a resposta não ser favorável, a segunda pergunta deve ser: como atuar para a retomada desse devido percurso?

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*; seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W.D. Ross. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. Poética: tradução, comentários e índices analítico e onomástico de Eudoro de Souza

BRASIL. *Código de Conduta da Alta Administração, objeto da Exposição de Motivos nº 37*, de 18 de agosto de 2000, aprovado em 21 de agosto de 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm. Acesso em 22 de agosto de 2020.

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em 18 de agosto de 2020.

_____. *Decreto nº 9.203, 22 de novembro de 2017*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em 23 de agosto de 2020.

_____. *Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crit%C3%A9rios%2C%20o,Comissionadas%20do%20Poder%20Executivo%20%2D%20FCPE. Acesso em 24 de agosto de 2020.

_____. *Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9794compilado.htm. Acesso em 14 de setembro de 2020.

_____. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm. Acesso em 24 de agosto de 2020.

_____. *Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10382.htm. Acesso em 24 de agosto de 2020.

_____. *Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm. Acesso em 24 de agosto de 2020.

_____. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em 22 de agosto de 2020.

_____. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1941*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 25 de agosto de 2020.

_____. Portaria ME nº 15.543, de 2 de julho de 2020. *Manual de Conduta do Agente Público Civil do Poder Executivo Federal*. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-15.543-de-2-de-julho-de-2020-265057591>. Acesso em 28 de agosto de 2020.

_____. *Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União*. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/E8/14/13/3D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em 28 de agosto de 2020.

CASTRO, Julia Maria Gracia. *Apostamentos sobre a adoção das boas práticas de governança nas organizações do terceiro setor*. Importância da adoção de um programa de compliance efetivo, à luz da Lei nº 12. 846/2015. *Quaestio Iuris* vol. 09, nº 02, Rio de Janeiro, 2016. DOI: 10.12957/rqi.2016.22574.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Governança pública e o novo decreto nº 9203/2017: motivação, compliance, responsividade e gestão de riscos*. Contratos Administrativos, Governança, Planejamento. Blog Zênite. Disponível em <https://www.zenite.blog.br/governanca-publica-e-o-novo-decreto-no-32032017-motivacao-compliance-responsividade-e-gestao-de-riscos/>. Acesso em 26 de agosto de 2020.

Compliance à luz da governança corporativa / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP : IBGC, 2017. (Série: IBGC Orienta). 56 p.

COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 4 ed., Brasília: Jurídica, 2002.

EL KALAY, Márcio & CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues (Organizadores). *Manual de Compliance: Compliance Mastermind* vol. 1. São Paulo: LEC- Legal, Ethics and Compliance, 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio – o minidicionário da língua português*. Coordenação de edição Marina Baird Ferreira; equipe de lexicografia Margarida dos Anjos, 7. Ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução: Pedro Galvão, Lisboa, 2019.

LAROUSSE. *Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: Paris Literatura, Ática, 2001.

MACHADO, Michele Rilany Rodrigues e GARTNER, Ivan Ricardo. *A hipótese de Cressey (1953) e a investigação da ocorrência de fraudes corporativas: uma análise*

empírica em instituições bancárias brasileiras. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201803270>. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772018000100060&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 20 de agosto de 2020.

MOREIRA, Thais de Nadal. Artigo: *A Constitucionalidade ou não da implantação dos testes de integridade aos servidores públicos no Brasil*. Revista *Liberdades*. Edição nº 27 (jan-jun de 2019). Disponível em http://www.revistaliberdades.org.br/_upload/pdf/32/Liberdades27_CrimeeSociedade08.pdf. Acesso em 20 de agosto de 2020.

OCDE (2019). *Government at a Glance 2019*, OCDE Publishing, Paris, <http://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. Acesso em 1º de setembro de 2020.

OCDE. *Recomendação do Conselho da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico*. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em 1º de setembro de 2020.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. Tradução Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

ONU. *Who cares wins*. Disponível em https://www.unepfi.org/fileadmin/events/2004/stocks/who_cares_wins_global_compact_2004.pdf. Acesso em 1º de setembro de 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

POLITO, Andre Guilherme. *Minidicionário de sinônimos e antônimos*. São Paulo: Cia. Melhoramentos, 1994.

PONTES FILHO, Valmir e outros (coordenação). *A regeneração da administração pública brasileira*. Livro do XXX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, Natal Coordenação de Valmir Pontes Filho, Fabrício Motta, Emerson Gabardo. Curitiba: Íthala, 2017.

SPINOZA, Benedictus. *Ética*. Tradução: Tomaz Tadeu, 2. ed. 5. Reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016

VIEIRA, James Batista & Rodrigo Tavares de Souza Barreto. . Brasília: Enap, 2019.

