

---

## O PAPEL CORRECCIONAL NO CONTEXTO DA INTEGRIDADE PÚBLICA

### *THE CORRECTIONAL FUNCTION FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC INTEGRITY*

---

*Fabiana Vieira Lima*

*Servidora pública federal da carreira de Auditoria de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Mestrado em Administração Pública – Fundação Getúlio Vargas – Concluído em setembro de 2020. Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Novas Tendências do Direito Público e Avaliação das Políticas Públicas – Centro Universitário de Brasília – CEUB. Concluído em dezembro de 2014. MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria (Carga horária total: 432 horas/aula) – Escola de Pós-Graduação em Economia – Fundação Getúlio Vargas – FGV. Concluído em fevereiro de 2014.*

*Isadora Jinkings Melo Silva*

*Servidora pública federal da carreira de Auditoria de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Em exercício na Corregedoria do Ministério da Economia. MBA em Gestão Pública – Centro Universitário de Brasília - UniCEUB – em andamento. Graduação em Pedagogia – 1997- Centro Universitário de Brasília- UniCEUB.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Recomendações de Organismos Internacionais sobre o assunto; 2 O Sistema de correição do Poder Executivo Federal; 3 O perfil do Corregedor; 4 A Corregedoria como parte de um sistema de integridade; 5 Papel preventivo da Corregedoria no combate às irregularidades; 5.1

Por que prevenir?; Gestão Pública e a Necessidade de Prevenção a Ilícitos Administrativos; 6 A ação correccional por meio de instrumentos preventivos; 7 Papel punitivo da Corregedoria no combate às irregularidades; 8 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O amadurecimento do sistema democrático, a ampliação do controle social e a modernização da administração pública trouxeram mudanças importantes na atuação dos órgãos de controle, corregedorias e gestão pública. No que se refere ao papel da correição, a qual tem como finalidade resguardar o patrimônio público de fraudes, erros e irregularidades cometidas por seus servidores, não se pode restringir sua atuação à função repressiva, com a finalidade de aplicação de penalidades. Não obstante a importância da punibilidade e sua dimensão pedagógica, o uso dos mecanismos de repressão devem ser a última alternativa para correção dos servidores. A busca contínua pela eficiência e efetividade mostrou uma nova face da corregedoria, como parte de um sistema harmônico de governança pública de promoção à integridade e prevenção a fraudes e corrupção. Dessa forma, atua de forma preventiva, corrigindo e orientando seus servidores e gestores em colaboração com as demais instâncias de integridade, para apoiar a boa gestão e melhorar a qualidade da administração pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Correição. Integridade. Prevenção.

**ABSTRACT:** The maturing of the democratic system, the expansion of social control and the modernization of public administration brought important changes in the performance of control agencies, office of the district judge and public management. In relation to the role of correction, which aims at protecting the public patrimony from frauds, errors and irregularities committed by its public agents, one cannot restrict its performance to the repressive function, with the purpose of applying penalties. Despite the importance of punishability and its pedagogical dimension, the use of repressive mechanisms should be the last alternative for the correction of collaborators. The continuous search for efficiency and effectiveness has shown a new face of office of the district judge, as part of a harmonious system of public governance to promote integrity and prevent fraud and corruption. Thus, it acts in a preventive manner, correcting and guiding its servers and managers in collaboration with other instances of integrity, to support good management and improve the quality of public administration.

**KEYWORDS:** Correction. Integrity. Prevention.

## INTRODUÇÃO

De acordo com o resultado do Índice de Percepção da Corrupção (IPC indicador de corrupção no setor público do mundo) - Transparência Internacional, o Brasil, em 2019, manteve-se no pior patamar da série histórica desde 2012, com apenas 35 pontos (escala de 0 a 100; quanto menor o valor, maior a percepção da corrupção).

Para Bruno Brandão, Diretor Executivo da Transparência Internacional, é comum que ações de enfrentamento de combate à corrupção - como a Lava Jato<sup>1</sup>, Zelotes<sup>2</sup> e outras - aumentem a percepção dos brasileiros em relação à corrupção.

Diante desse cenário, a sociedade passou a exigir uma resposta do Estado em relação ao combate aos desvios de recursos públicos e ao recebimento de vantagens indevidas.

Nesse contexto, os órgãos de controle passam a ganhar mais destaque e maior relevância na execução de seu papel colaborador. Surgem programas e campanhas voltados para educação e orientação e para o comportamento ético e íntegro, pautados nos três pilares de combate à corrupção, fraudes, desvios e outras irregularidades: prevenção, detecção e punição.

Os crimes contra a administração pública previstos Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, dentre eles a corrupção, são apurados pela Justiça Federal, conforme artigo 109 da Constituição Federal de 1988. Além desses crimes, a Lei nº 8.112, de 1990, apresenta as irregularidades que, cometidas pelos agentes públicos, devem ser apuradas.

Nesse cenário, surge o papel das corregedorias dos órgãos e entidades da administração pública federal, que passam a exercer papel fundamental na apuração dos desvios de conduta dos servidores públicos, atuando na apuração e punição dos desvios, mas, também, contribuindo na prevenção e detecção das irregularidades. Nesse viés, passa a fazer parte de um sistema interligado de promoção à integridade dentro de uma estrutura de governança pública.

De acordo com o Portal de Corregedorias<sup>3</sup>, painel da CGU que consolida as informações sobre processos disciplinares do poder executivo federal, no período de 2008 a setembro de 2020, constam: 17.151 aplicações de penalidades expulsivas aplicadas a servidores e empregados públicos; 7.281 advertências; 7.757 suspensões; 6.827 outras penalidades; 4.515 absolvidos por prescrição; 40.401 absolvidos por outros motivos. Constam,

1 <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>

2 [https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o\\_Zelotes](https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o_Zelotes)

3 <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm> - consulta realizada no dia 22 de setembro de 2020 às 17:10 horas.

ainda, 76.487 processos, sendo: 6.935 em instrução; 1.276 em relatório final; 2.535 aguardando julgamento e 65.741 julgados.

Além dos processos citados, denúncias e representações que foram arquivados na análise do juízo de admissibilidade sem a instauração de processo no rito acusatório ou de sindicância investigativa não estão contabilizados nos números acima. Sendo assim, o número de processos que tramitaram pelas corregedorias nesse período foi superior a 76.487, já que grande parte das denúncias não apresenta indícios de irregularidades.

Nesse sentido, observa-se que o quantitativo de processos que passaram pelo sistema correcional apresenta uma média superior a 6.473 processos por ano, demonstrando o quão importante é tratar do papel das corregedorias.

Observa-se que essa discussão é ainda bastante incipiente, pois há carência de artigos e livros que tratam do assunto, por exemplo, quando comparado a assuntos como auditoria interna, *compliance* e outros, a atuação das corregedorias e do corregedor é infinitamente inferior, dificultando análises teóricas sobre o assunto. Destaco que, pelo motivo, algumas colocações deste artigo são fruto da experiência dos autores em suas atuações correcionais.

## 1. RECOMENDAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS SOBRE O ASSUNTO

Entre as recomendações e orientações dos organismos internacionais que tratam da apuração de ilícitos na administração pública, destaca-se:

a) OCDE no documento: “Recomendação da OCDE Sobre Integridade Pública”:

Certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública por parte de funcionários públicos e todos os outros envolvidos nas violações, em particular através de: a) aplicação de justiça, objetividade e pontualidade no cumprimento de padrões de integridade pública (incluindo detecção, investigação, sanção e recurso) através do processo disciplinar, administrativo, civil e/ou criminal.

Consta, ainda, do Decreto 5.587 de 2006 que:

Cada Estado Parte também considerará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a possibilidade

de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções.

## 2. O SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

De acordo com o Decreto 5.480 de 2005, o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades.

O Decreto organiza o Sistema de Correição da seguinte forma: a CGU, como Órgão Central do Sistema; unidades setoriais, vinculadas à CGU, para atuação junto aos Ministérios e unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, chamadas de unidades seccionais.

Sendo assim, as unidades seccionais fazem parte da estrutura dos Ministérios e são responsáveis pela apuração de irregularidades no âmbito de cada pasta. A atuação da CGU ocorre de forma subsidiária, quando por alguma situação específica se justificar a avocação. De forma geral, atua como unidade normativa, orientativa e de supervisão do sistema correcional.

De acordo com a CGU, até 2018 existiam mais de 70 unidades seccionais de correição, que dentre outras competências consta a de instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares.

No entanto, não há obrigatoriedade para que cada órgão ou entidade da administração pública tenha uma unidade especializada de corregedoria, desde que a autoridade superior cumpra com o dever disposto no art. 143 da Lei nº 8.112/90, ou seja, “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.”

Assim, considerando que a atividade disciplinar é um dever, a existência de uma unidade específica de correição contribuirá para o desempenho célere, eficiente e efetivo da apuração de responsabilidade. Geralmente, as unidades específicas para apuração de responsabilidade são denominadas como corregedorias.

A CGU disponibilizou manual com orientações para implantação de unidades de corregedoria nos órgãos e entidades do poder executivo federal<sup>4</sup>. Dentre os benefícios citados pelo órgão de supervisão do sistema de correição, destaca-se:

<sup>4</sup> [https://corregedorias.gov.br/utilidades/conhecimentos--correcionais/manuais/manual\\_implementationacorregedoria.pdf/view](https://corregedorias.gov.br/utilidades/conhecimentos--correcionais/manuais/manual_implementationacorregedoria.pdf/view)

- a) centralização da atribuição correcional e das informações disciplinares em uma unidade especializada, facilitando o assessoramento à direção em matéria correcional e a comunicação com os órgãos de controle;
- b) especialização de servidores com perfil para atuar em matéria correcional, sem necessidade de seu deslocamento da área fim e possível comprometimento da atividade precípua dos órgãos e entidades;
- c) realização do juízo de admissibilidade por pessoal qualificado, evitando-se que sejam instaurados processos disciplinares indevidamente;
- d) aperfeiçoamento na condução dos processos disciplinares, evitando-se anulações e avocações da Controladoria-Geral da União e reduzindo a quantidade de processos judiciais de reintegração de servidores;
- e) otimização da atividade correcional (trabalho de melhor qualidade em menos tempo), permitindo aos órgãos e entidades se concentrarem de forma mais eficiente em suas áreas fins;
- f) aumento da credibilidade dos órgãos e entidades frente aos servidores, aos outros órgãos da Administração Pública e à sociedade em geral.

### 3. O PERFIL DO CORREGEDOR

De acordo com a CGU, o Corregedor Seccional, titular da unidade seccional, previsto no Decreto nº 5.480/05, é a autoridade correcional máxima nos órgãos e entidades. Nesse sentido, tem a atribuição e responsabilidade no tratamento das representações e denúncias recebidas, à formação das comissões disciplinares, na análise de informações para a formação de juízo de admissibilidade, na instauração e julgamento de processos disciplinares, ou seja, em toda matéria correcional.

O corregedor deve ser escolhido por critérios estabelecidos na legislação, conforme art. 8º do Decreto 5.480 de 2005:

Os cargos dos titulares das unidades setoriais e seccionais de correição são privativos de servidores públicos efetivos, que possuam nível de

escolaridade superior e sejam, preferencialmente: I - graduados em Direito; II - integrantes da carreira de Finanças e Controle.

A indicação dos corregedores deverá ser aprovada, previamente, pela CGU. Recentemente, a CGU publicou a Portaria nº 1.182, de 10 de junho de 2020, estabelecendo critérios e procedimentos para nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo ou função comissionada de titular de unidade correcional nos órgãos e entidades do Sistema de Correição do Poder Executivo federal – SisCor. A referida portaria, em seu art. 7º, apresentou como inovação:

- a) previsão de processo seletivo para o cargo;
- b) prazo máximo de 90 dias para indicação de titular da unidade de corregedoria a ser submetida à CGU;
- c) obrigatoriedade de preenchimento pelo indicado de declaração contendo currículo com: discriminação dos cargos efetivos e comissionados ocupados anteriormente com período e atividades desenvolvidas; discriminação das áreas de atuação; atendimento dos requisitos do art. 8º do Decreto 5480 de 2005 e não incidir nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990;
- d) experiência de, no mínimo, dois anos, na área jurídica, correcional ou de controle; e
- e) comprovação de carga horária mínima de quarenta horas de capacitação em temas correcionais, realizado nos últimos dois anos que antecedem à indicação.

De acordo com o §4º do art. 8º do Decreto 5.480 de 2005, os impedimentos são:

- a) estar respondendo a processo correcional na condição de acusado;
- b) tenha sido punido em procedimento correcional ou ético, nos últimos 3 (três) anos;
- c) tenha sido condenado pela prática de ato de improbidade administrativa, ou de infração penal; ou;

d) seja o responsável pela prática de ato tipificado como causa de inelegibilidade, nos termos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Há que se ressaltar que o corregedor deve possuir perfil técnico e gerencial, a fim de manter a imparcialidade para apuração dos ilícitos e outras habilidades que a função impõe.

Nesse contexto, o guia da CGU<sup>5</sup> cita algumas competências inerentes ao papel do corregedor, a fim de que a função correcional se solidifique e amadureça na instituição, demonstrando credibilidade, tanto para seus pares quanto para os órgãos de controle.

Portanto, sugere-se que possua os seguintes requisitos: 1) larga experiência no trato de matérias disciplinares; 2) relação de independência com a administração superior; 3) sensibilidade e paciência; 4) capacidade de escuta; 5) equilíbrio emocional; 6) capacidade de trabalhar sob situações de pressão; 7) proatividade e discrição; 8) análise crítica; 9) independência e imparcialidade; 10) adaptabilidade e flexibilidade; 11) maturidade na prevenção, apuração e solução de conflitos.

#### **4. A CORREGEDORIA COMO PARTE DE UM SISTEMA DE INTEGRIDADE**

A Lei 12.846/2013, mais conhecido como Lei Anticorrupção, introduziu a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica envolvida em casos de corrupção praticados em seu interesse ou benefício. Ou seja, a lei prevê a possibilidade da responsabilização da empresa independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais envolvidas.

Outra novidade trazida pela Lei Anticorrupção é a previsão de “existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”, como fato mitigador na apuração de multas. Apura-se, assim, se se busca estar em conformidade a leis e regulamentos, com o objetivo de mitigar o risco atrelado à reputação.

Ou seja, na inovação jurídica considera-se como possível atenuante os programas de integridade efetivamente implantados e seguidos por todos os funcionários da empresa envolvida.

Outra inovação de grande importância prevista na Lei anticorrupção é a previsão da possibilidade de a administração pública celebrar acordos de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos de

<sup>5</sup> Orientações para Implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual\\_implantacaocorregedoria.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual_implantacaocorregedoria.pdf)

corrupção e que, efetivamente, colaborarem nas investigações. O principal objetivo desse dispositivo é estimular a denúncia espontânea pelas pessoas jurídicas envolvidas, contribuindo para o aumento da responsabilização e prevenção de novos casos de irregularidades e crimes.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a adoção de abordagens tradicionais de combate à corrupção, baseadas em sistemas repressivos de penalidades impostas aos infratores, a criação de mais regras e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada (TCU, 2018).

Nesse sentido, a integridade pública emerge como uma resposta estratégica e sustentável à corrupção que desloca o foco das políticas de integridade ad hoc para uma abordagem dependente do contexto, comportamental e baseada em risco, com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

Foi nesse contexto que o Decreto nº 9.203/2017 foi publicado, com a finalidade de regulamentar a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Segundo o Decreto, a governança pública possui princípios específicos, quais sejam: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade e transparência.

O Decreto, em seu artigo 19, dispõe acerca da obrigatoriedade de programas de integridade, instituindo um novo marco na Administração Pública Federal, dispondo que “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”.

A partir desse novo viés, o papel dos órgãos de controle, corregedorias, auditorias e Comissões de Ética é ter como foco medidas anticorrupção adotadas para prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à Administração Pública, como exemplo; suborno, propina, fraudes em processos de licitação, conflitos de interesse, nepotismo e outros.

O programa de integridade permite a utilização de vários instrumentos de gestão e controle, que são trabalhados em conjunto com as áreas responsáveis pela implementação do programa, em geral; a Corregedoria, Controle Interno, Ouvidoria, Comissão de Ética e Gestão

6 OCDE, 2018a

7 Idem.

de Pessoas, possibilitando uma abordagem sistêmica, introduz-se políticas voltadas para todos os colaboradores do órgão.

O comprometimento da alta administração é condição indispensável e permanente para efetiva implementação do programa, o fomento de uma cultura ética, de respeito às leis.

Disseminar uma cultura de integridade na organização é a principal medida que as organizações contemporâneas devem buscar. Em programa de integridade a formação de valores, a expectativa a respeito do comportamento e da conduta esperada dos colaboradores devem ser divulgados.

É necessário comunicar quais os valores, princípios e regras de conduta que devem orientar as decisões e atuação dos indivíduos que compõe aquela organização. Essas regras devem ser formalizadas para que, assim, seja mitigada a ocorrência de possíveis quebras de integridade, e para que se permita a responsabilização dos que agem em desconformidade.

A criação de um canal de denúncias efetivo, no qual todos os colaboradores e demais partes interessadas possam denunciar desvios também é indispensável à garantia da integridade.

A Corregedoria e a ouvidoria, nesse caso, atuam juntas, esclarecendo sobre a obrigatoriedade de denunciar irregularidades de que tenham conhecimento, como fazer uma denúncia e onde fazer. É necessário também que os colaboradores saibam as medidas de proteção a que têm direito caso denunciem.

De acordo com o presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro João Otávio de Noronha, durante abertura do II Fórum Nacional das Corregedorias (Fonacor)<sup>8</sup>, “o papel fundamental da corregedoria não é o da repressão. É sobretudo o de informar para planejar, orientar”.

#### **a. Corregedoria: Prevenção x Punição**

De acordo com a OCDE, os custos da corrupção para o desenvolvimento econômico, político e social são crescentemente evidentes, apesar de muitos deles permanecer pouco conhecidos pelas pessoas. A corrupção atua na redução da eficiência e aumento da desigualdade em números bastante significativos: em um ano, 2.6 trilhões de dólares (5% do Produto Interno Bruto - PIB global) seria gasto em corrupção, sendo

---

<sup>8</sup> <https://www.conjur.com.br/2019-out-10/papel-fundamental-corregedoria-orientar-presidente-stj#:~:text=%20O%20papel%20fundamental%20da%20corregedoria%20n%C3%A3o%20%C3%A9%20o%20da%20repress%C3%A3o.&text=%20E%20s%C3%B3%20se%20muda%20com,compromisso%20com%20as%20suas%20decis%C3%B5es%22>.

um trilhão destinado apenas ao pagamento de subornos. Assim, combater o fenômeno seria uma questão ética, mas também uma forma de evitar desperdício de recursos escassos (OCDE, 2014a).

No Brasil, existe o reconhecimento dos custos da corrupção e seu impacto nas políticas públicas implementadas no país. De acordo com a CGU, a corrupção afeta negativamente a efetividade das políticas públicas e o crescimento, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento. Nesse contexto, o avanço da corrupção atua para o aumento da pobreza e impacta negativamente as relações comerciais, sobretudo nas sociedades em desenvolvimento (BRASIL, 2013b).

Combater a corrupção é um afazer necessário das corregedorias, é a tarefa com muitas frentes e possibilidades, já que o fenômeno é complexo e cultural. Nesse sentido, o combate à corrupção pode ter focos distintos. O mais comum é a punição do servidor público corrupto. Combater a corrupção significa, nessa perspectiva, punir àqueles que transgrediram seus deveres funcionais e, infelizes a seus deveres de lealdade à administração pública, tomam parte em atos de corrupção, fraudes e outros desvios.

Ainda no ângulo subjetivo, viu-se que a Lei Anticorrupção trouxe avanços no sentido de punir com o mesmo rigor os corruptores. Combater a corrupção, nesse caso, exige que se persigam aqueles que corrompem os servidores públicos. Assim, não basta que se puna um servidor que aceita suborno, por exemplo, se não se punir aquele que oferece o suborno.

No entanto, deixando-se os alvos subjetivos, o combate à corrupção deve ser pensado no enfrentamento das causas e condicionantes dos atos de corrupção. De há muito a sabedoria popular reclama que “a ocasião faz o ladrão”.

A aplicação de punições tempestivas, justas e efetivas demonstra que o Estado age de forma pedagógica, desestimulando a prática de novos ilícitos. Entretanto, é preciso que sejam dedicados esforços também para enfrentar as causas e prevenir a ocorrência do problema, uma vez que aplicar a sanção depois de consumado o fato ilícito não é suficiente para impedir sua repetição e, geralmente, também não se mostra eficiente para garantir o ressarcimento de eventuais danos causados aos cofres públicos.

## **5. PAPEL PREVENTIVO DA CORREGEDORIA NO COMBATE ÀS IRREGULARIDADES**

### **5.1 Por que prevenir?**

Antes de entrarmos no assunto precisamos compreender o que as recentes pesquisas da ciência comportamental tem dito sobre honestidade

e desonestidade. Afinal, algumas culturas são mais honestas ou desonestas do que outras? É possível que pessoas honestas se comportem desonestamente?

Compreender essa dinâmica tem o potencial de orientar o desenho e a implantação de políticas anticorrupção e antifraude. Cria possibilidades de pensar ferramentas e ações de fomento à cultura de integridade.

Para explicar os fatores que levam a ocorrência de fraude e corrupção nas instituições citamos o Triângulo das Fraudes, desenvolvido por Cressey (1953)<sup>9</sup>. Por esse modelo, para uma fraude ocorrer é necessária a ocorrência de três fatores: pressão/motivação, oportunidade e racionalização. O indivíduo precisa reunir simultaneamente os 3 requisitos.

A motivação é o interesse que o indivíduo tem em cometer um delito (ganho financeiro, redução de perda, aumentar prestígio, subir de cargo). A oportunidade seriam as brechas que permitem que a pessoa cometa o delito, por barreiras ou controles falhos ou inexistentes. Já a racionalização são as justificativas que a pessoa precisaria ter para que possa convencer a si mesma de que sua atitude é justa, pois ninguém que ser desonesto.

Outra pesquisa bastante interessante é a do psicólogo Dan Ariely<sup>10</sup>, que buscou, através de pesquisas e experimentos, testar quais são os mais frequentes gatilhos e sob que circunstâncias o ser humano é mais desonesto.

Dan Ariely defende uma tese que denomina “teoria da margem de manobra”. Essa margem de manobra seria nossa flexibilidade individual para a trapaça, ou, desonestidade. Segundo ele, a maioria das pessoas estariam sempre procurando vantagens, querendo o máximo de dinheiro com o mínimo de esforço, ou seja, retorno rápido e alto para pouco investimento. No entanto, o indivíduo também quer que o vejam como pessoas honestas, boas, honradas.

A conclusão é que as pessoas estão sempre em conflito por duas motivações opostas, em busca de um ponto de equilíbrio: furar ou não o semáforo, furar a fila para tirar somente uma pequena dúvida, vender muito mais caro aquele produto porque o comprador é desinformado, e outros. Em geral, chega-se a um ponto de equilíbrio; nem muita trapaça, nem muita honestidade. O autor chama essa manobra de “flexibilidade cognitiva”.

---

9 Triângulo das fraudes de Cressey (1953) e teoria da agência: estudo aplicado a instituições bancárias brasileiras. Revista contemporânea de Contabilidade, Florianópolis-SC. 2017

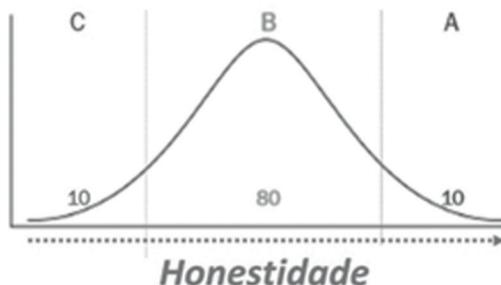
10 ARIELY, Dan. *A mais pura verdade sobre a desonestidade*. Rio de Janeiro: Campus, 2012. Tradutor Leonardo Abramowicz. -, Tradução de: *The honest truth about dishonesty*)

As pessoas trapaceiam quando têm oportunidade, mas não em excesso. As pessoas em geral, querem se comportar de forma honesta.”. (Ariely 2012)

Há forças racionais que pensamos conduzir o nosso comportamento desonesto – mas não. E há forças irracionais que não pensamos em conduzir o nosso comportamento desonesto – mas sim.”. (Ariely 2012).

Ariely, em seu livro e experimentos comportamentais, comenta que a trapaça pode ser contagiosa. Segundo ele o comportamento de um grupo terá um efeito poderoso sobre a decisão ou não de cada pessoa em adotar comportamentos desonestos.

Nessa direção, experiências da psicologia comportamental, propõe que, no tema da honestidade, as pessoas se dividem em três grupos, o que denominaram como o modelo 10-80-10, conforme a figura a seguir<sup>11</sup>.



Os 10% de pessoas que compõem o grupo “A” são aquelas que não precisam de incentivos ou desincentivos para agir honestamente, elas agirão de acordo com, que consideram certo. Já o grupo “C” é o oposto. Esses 10% estão sempre buscando “se dar bem”. Não se importam com possíveis sanções, acreditam que não serão pegos. Basta a oportunidade, elas vão aproveitar.

Do ponto de vista da riqueza para análise, os teóricos consideram o grupo “B” o mais importante, composto dos 80%. Essas pessoas tanto podem se comportar como as do grupo “A”, quanto como as do grupo “C”. Tudo vai depender do ambiente, da cultura, dos incentivos ou desincentivos.

11 CIALDINI, R. B.; GOLDSTEIN, N. J. *Social influence: Compliance and conformity*. Annual Review of Psychology. 55, 591-621. (2004)

Essas pessoas não são honestas nem desonestas. Mas podem se comportar honesta ou desonestamente.

Concluiu-se, portanto, que os órgãos envolvidos com as políticas de integridade e anticorrupção, tais como os órgão de controle, gestão, ética e correccionais, devem envidar esforços para o alcance desse grupo, de forma que os recursos da organização sejam empregados em políticas de sensibilização e controles que orientem os colaboradores a agirem honestamente.

A psicologia behaviorista (comportamental), reforça esse entendimento quando dispõe sobre o “efeito manada” em uma organização, ou seja, uma condição em que os indivíduos começam a fazer o que os outros estão fazendo, sem refletir se esse comportamento será bom para o resultado do grupo<sup>12</sup>.

O que as pesquisas e teóricos nos levam a concluir é que a maioria dos indivíduos vão se comportar honestamente ou desonestamente conforme as oportunidades e ambiente em que ele esteja inserido. Ou seja, quanto mais gente se comportar honestamente, maior a percepção de honestidade, favorecendo um ciclo virtuoso, tese que também vale para o efeito contrário. Comportamentos desonestos, corruptos e antiéticos levarão mais pessoas a transgredir as regras.

O que as organizações devem fazer então? Como já citado neste artigo, criar um ambiente íntegro e ético, dessa forma reduz-se a disposição para desvios de condutas e formação de conluios e aumenta-se a propensão para denúncias. Instituir controles eficientes, reduzindo o risco de que vulnerabilidades sejam exploradas por fraudadores e corruptos. Aumentar a transparência nos processos organizacionais e responsabilizar efetivamente quem aja com desvio ético ou cometa irregularidades. Todos numa organização são responsáveis por manter um ambiente ético, íntegro e de não tolerância à fraude e à corrupção<sup>13</sup>.

Comunicar e salientar normas de integridade positivas, informar sobre as sanções quando comportamentos violam a norma e comunicar as consequências devem ser orientadores das decisões dos colaboradores.

## 5.2 Gestão Pública e a Necessidade de Prevenção a Ilícitos Administrativos

Como já trazido neste artigo, o Decreto nº 9.203/2017, estipulou a política de Governança da Administração Pública, citando, no seu art.

12 ARIELY, Dan. Previsivelmente irracional: as forças ocultas que formam as nossas decisões / Dan Ariely ; Tradução Jussara Simões. – Rio de Janeiro : Elsevier, 2008.

13 Referencial de Combate à Fraude e Corrupção - Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2016.

4º, suas diretrizes, dentre as quais destaca-se os seus inciso V e VI, pois exaltam a necessidade de se uma ambiente de cultura íntegra e aprimorar os controles e medidas de correção de irregularidades, com foco na prevenção em detrimento da imposição de sanções, veja-se:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do

ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

O combate da corrupção tem tomando dimensões mundiais, por isso Tratados Internacionais buscaram unir países em torno de estratégias de enfrentamento da corrupção com ações preventivas, detectives e punitivas.

A Convenção Interamericana Contra a Corrupção de 1996 (Decreto nº 4.410/2002), a Convenção da OCDE Contra o Suborno Transnacional de 1997, (Decreto nº 3.678/2000), a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de 2003, (Decreto nº 5.687/2006) são exemplos de ações no enfrentamento da corrupção pelo mundo.

Justen Filho (2012, p. 1.116) exalta a relevância do controle interno para a prevenção e eliminação de defeitos na administração pública:

O controle interno deve ser exercitado prévia, contemporânea e posteriormente à prática dos atos administrativos. (...) O controle deve ser permanente, especialmente para se evitar a consumação de desvios. Se, porém, o controle exercitado em momento posterior verificar indícios de irregularidade já consumada, deverão ser adotadas precauções ainda mais intensas destinadas a evitar a infração das garantias constitucionais e legais.

Acrescenta o autor (2012 p. 1.117). que “Os defeitos identificados podem constituir não apenas em irregularidades ou transgressões às leis jurídicas (ilegalidade em sentido próprio) ou conflitante com a oportunidade (violação da discricionariedade). Também se configura o defeito na hipótese de omissão de medidas necessárias para o cumprimento da lei ou para assegurar a conveniência administrativa

Os órgãos de correção e os responsáveis pelo controle interno, nesse caso, não prestam apenas para prevenir ou identificar irregularidades, deve se ater também ao aperfeiçoamento da atividade administrativa. Assim a identificação de práticas que não se revelem como sendo as melhores

também devem ser alvo das ações de gestão, estimulando a boa gestão e a melhoria da governança pública.

Ainda segundo Justen Filho (2012 p.1.118) além do controle administrativo, os órgãos devem agir para retificação de atos irregulares, devem implementar medidas para orientação e alteração de procedimento e entendimentos que estejam porventura na causa dos desvios de conduta (grifos nossos).

A necessidade de prevenção, controle e boa gestão é enfatizada na Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual deixa claro o dever de se prevenir desvios que afetem as contas públicas por meio de controles e planejamento. Enfatiza a Lei que “a responsabilidade na gestão fiscal, pressupõe ação planejada e transparente com a prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas”.

Outra legislação que já trazia a importância da prevenção da corrupção e combate ao enriquecimento ilícito foi a edição Lei nº 8.429/93, a Lei de Improbidade Administrativa, que foi além das disposições das definições dos atos de improbidade administrativa e as sanções decorrentes, ao prever, em seu art. 13, a obrigatoriedade da declaração de bens e valores que integram o patrimônio privado dos agentes públicos, no momento da posse, anualmente e na sua desvinculação ao cargo, veja-se:

Art. 13 A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

O Decreto nº 5.480/2005, já citado neste artigo, o qual dispõe sobre o sistema de correição do Poder Executivo Federal, ressalta igualmente a necessidade de prevenção das irregularidades nas atividades da CGU:

Art. 1o São organizadas sob a forma de sistema as atividades de correição do Poder Executivo Federal, a fim de promover sua coordenação e harmonização.

§ 1o O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correccionais.

Outro ponto importante a se destacar é que as mudanças decorrentes do processo democrático e ampliação do controle social demandou uma mudança cultural do paradigma dos fluxos de informação estatal, a sociedade não aceita mais o sigilo relacionado aos assuntos de Estado, sem justificativa para tal.

Nesse sentido, as políticas de transparência pública são uma das inovações mais importantes do Estado brasileiro nos últimos anos. Em 2011, foi promulgada no Brasil a Lei 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamentando, um direito fundamental reconhecido na Constituição de 1988. A LAI estabelece o normativo legal que orienta a efetivação do direito de amplo acesso à informação detida pelo Estado, promovendo inovações de políticas de transparência governamental, controle social da administração pública

Pelo exposto, verificou-se que a procura pela integridade pública tem direcionado as ações do Governo Federal nos últimos anos. Ministérios, autarquias e fundações têm empenhado em ações que envolvem a expansão da transparência, a gestão adequada de recursos, a adoção de mecanismos de punição de agentes públicos por desvios e o estreitamento do relacionamento do Estado com a população.

Tais medidas, no entanto, devem ser entendidas como um sistema interligado, realizado por diferentes partes de um todo, tendo por objetivo proteger a Administração Pública contra riscos de corrupção e garantir a adequada prestação de serviços à sociedade.

Integridade pública, portanto, deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípuo: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente<sup>14</sup>

14 Guia de Integridade Pública, Controladoria-Geral Da União – CGU, 2015

Garantir a integridade de uma instituição pública passa, necessariamente, pela qualidade de sua gestão, pelo desenvolvimento de processos internos de trabalho eficientes, de modo a criar um sistema de integridade que tenha como fim mitigar e prevenir fraudes, desvios éticos e de conduta e irregularidades no âmbito da organização.

A gestão de uma organização pública envolve vários elementos, alguns, porém, são essenciais para o fortalecimento da integridade pública os quais passa-se a comentar.

Estabelecer uma cultura organizacional em que se prevaleça o respeito ao interesse público, promovendo valores que vão além do mero respeito às leis e que sejam construídos de acordo com os princípios da Administração Pública.

Nesse caso, a alta administração, cujas ações e decisões são modelos para todo o corpo funcional, deve enxergar-se como a principal responsável pela promoção da cultura ética e pela integridade da organização.

Estabelecer um código de ética ou de conduta, que traduza os valores e regras em comandos simples e diretos, adaptados à realidade do órgão, bem como garantir que haja uma comissão de ética efetiva que o promova e divulgue nos canais internos da organização.

Criar capacitações sobre ética, integridade e gerenciamento de riscos, teóricos e práticos para orientar os servidores sobre qual caminho seguir diante de situações mais complexas sensíveis.

Conhecer as vulnerabilidades e mapear os riscos, é um processo conduzido pelo órgão de controle interno, mas direcionado para todos os agentes públicos, priorizando-se os que atuam diretamente em atividades sensíveis.

Implementar de políticas de prevenção ao conflito de interesses e nepotismo também constitui como importante medida para o fortalecimento da integridade. unidade de recursos humanos. Comissão de ética, corregedoria e unidade de gestão de pessoas têm um papel relevante para a prevenção e fiscalização desses institutos.

A criação de canais de denúncia pelos quais todos os servidores e os cidadãos possam denunciar desvios cometidos por pessoas da organização, inclusive da alta administração, é indispensável à garantia do atendimento ao interesse público e à manutenção da integridade pública, nesse caso, a Ouvidoria é peça fundamental.

A facilitação de meios para o oferecimento de denúncias ajuda substancialmente a detecção de irregularidades, mas é ainda mais importante que as denúncias recebidas sejam apuradas e os problemas detectados corrigidos.

Como visto, os mecanismos de integridade são conduzidos por áreas da organização, que fazem parte de um Sistema de Integridade com ações coordenadas por Unidade de Gestão de Integridade, segundo a Portaria nº 57/2019 da CGU.

O sistema de integridade se baseia em pilares, os quais definem a forma como a organização irá atuar no dia a dia. São linhas mestras simples, fortes e abrangentes sem margem para dúvidas quanto à direção a ser seguida. Esses pilares são os esteios do sistema e o sucesso da sua aplicação prática depende diretamente do apoio incondicional da alta administração, no entanto, todos os colaboradores devem estar envolvidos e comprometidos com o ambiente de integridade para que seja efetivo.

Quanto ao aspecto Disciplinar, o objetivo é disseminar e fortalecer a atividade preventiva, para que haja uma redução na instauração de processos administrativos disciplinares, a diminuição dos custos e de auxílio à gestão pública.

## **6. A AÇÃO CORRECCIONAL POR MEIO DE INSTRUMENTOS PREVENTIVOS**

Nos termos do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, as Corregedoria seccionais do Poder Executivo integram o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, sendo responsáveis pelas atividades relacionadas à apuração de ilícitos administrativos praticados por servidores públicos em suas respectivas áreas de competência, bem como pelas ações de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, na forma da Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013.

Como já amplamente debatido neste artigo, também compete às Corregedorias as atividades relacionadas à prevenção de ilícitos de natureza correcional, visando contribuir para o fortalecimento da integridade pública e promoção da ética e transparência na relação público-privada, conforme art. 2º, inciso III, do Decreto nº 5.480/2005.

São objetivos da atividade correcional, de acordo com a Instrução Normativa CGU nº 14, de 14 de novembro de 2018:

- I - dissuadir e prevenir a prática de irregularidades administrativas;
- II - responsabilizar servidores e empregados públicos que cometam ilícitos disciplinares e entes privados que pratiquem atos lesivos contra a Administração Pública;
- III - zelar pela eficiência, eficácia e efetividade das apurações correcionais;

- IV - contribuir para o fortalecimento da integridade pública; e
- V - promover a ética e a transparência na relação público-privada

Ainda de acordo com a Instrução Normativa CGU nº 14, de 14 de novembro de 2018, se constituem como principais atribuições da Corregedoria:

- I - realizar juízo de admissibilidade;
- II - instaurar, acompanhar e supervisionar procedimentos correccionais;
- III - analisar relatórios finais para subsídio técnico da autoridade julgadora, quando couber;
- IV - realizar interlocução com órgãos de controle e investigação;
- V - gerir informações correccionais;
- VI - capacitar e orientar tecnicamente os membros de comissão; e
- VII - apoiar a identificação de riscos e vulnerabilidades à integridade.

Portanto, a atividade correccional é compreendida como a atividade por meio da qual a Administração Pública regula e efetiva a relação do Estado com seus servidores, visando aprimorar a execução dos serviços prestados à comunidade.

A prevenção<sup>15</sup> para ser efetiva deve atuar bem antes da ocorrência de qualquer irregularidade ou ilícito administrativo, pois o sentido de prevenção é justamente se evitar lesão a bens tutelados pelo ordenamento jurídico

Sabe-se que é obrigação da autoridade correccional atuar diante de um ato lesivo, no entanto, já relatamos extensivamente que as medidas preventivas têm demonstrado a longo tempo serem mais eficientes, portanto, o trabalho das Corregedorias não se resume à identificação dos envolvidos e à aplicação de sanções, em sua atividade repressiva. A depender das circunstâncias dos fatos e da natureza das infrações, existe a possibilidade de aplicação de procedimentos alternativos que se mostram

---

<sup>15</sup> Prevenção: o objetivo é antecipar-se às condutas ilícitas, a fim de aprimorar o desempenho da atividade governamental. (MINAS GERAIS, 2013, p. 11)

mais adequados ao caso concreto, nas situações previstas em lei. É o caso, por exemplo, da celebração do Termo de ajustamento de Conduta – TAC e dos instrumentos de mediação de conflitos.

Regulamentado pela Instrução Normativa CGU nº 02, de 30/05/2017, o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC tem cabimento em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, isto é, em casos de conduta irregular punível com a penalidade de advertência. É utilizado como medida alternativa à eventual instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar e à aplicação de penalidades aos agentes públicos. Dentre seus objetivos estão a prevenção de novas infrações disciplinares e a promoção da cultura da licitude e conduta ética na administração pública.

Entende-se que é papel das corregedorias auxiliar no incremento da transparência da gestão e ao acesso à informação no âmbito da administração pública federal. Assim como, é claramente definido que a Corregedoria é um dos órgãos de apoio de controle interno do Poder Executivo.

Portanto, em seu papel preventivo, as Corregedorias têm a missão precípua de fomentar o desenvolvimento de ações preventivas para evitar desvios de conduta e sobretudo, reprimir com veemência o crime de corrupção entre servidores e empresas.

Nesse viés, cabe aos gestores da organização priorizar as áreas envolvidas com as políticas de integridade e, no que diz respeito às unidades de correição, reconhecer sua função e, principalmente, os requisitos para o seu bom funcionamento. Devem, assim, garantir que trabalhem com autonomia, para que exerçam seu papel com independência e imparcialidade.

O Manual para Implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal (CGU. 2019) dispõe que além da estrutura administrativa e independência em sua atuação as unidades de correição devem dispor de equipe especializada de servidores com perfil para atuar em matéria correcional, capacitação constante para que possam realizar um juízo de admissibilidade qualificado, evitando-se que sejam instaurados processos disciplinares indevidamente, bem como promover o devido processo legal em processos administrativos disciplinares.

Um sistema de correição robusto e em pleno funcionamento, junto a um canal de denúncias implementado, traz inúmeros benefícios à organização e aos servidores, pois trazem o aumento da credibilidade dos órgãos e entidades frente aos servidores e aos outros órgãos. A unidade de correição, nesse caso, deixa de ser vista como “perseguidora”, para ser vista como unidade colaboradora e justa.

## 7. PAPEL PUNITIVO DA CORREGEDORIA NO COMBATE ÀS IRREGULARIDADES

No exercício de suas atribuições legais, a Corregedoria realiza atividades ligadas à apuração de irregularidades funcionais – instaurando procedimentos investigatórios de admissibilidade e processos administrativos disciplinares – e à aplicação das sanções cabíveis, de maneira tempestiva, justa, proporcional, e, ainda, com estrita observância dos direitos e garantias fundamentais.

Processos administrativos disciplinares, de responsabilização e de ressarcimento são, por natureza, demorados e dispendiosos para o Estado. Assim sendo, o enfrentamento dos atos ilícitos dolosos deve contemplar, além das penalidades administrativas cabíveis, medidas preventivas que visem coibir de modo eficiente suas ocorrências, protegendo, desse modo, o patrimônio público.

Entende-se, contudo, que a seara punitiva não deve ser banalizada no âmbito da Administração Pública, devendo a instância correcional ser invocada apenas e tão somente quando outras ações e instrumentos gerenciais não surtirem o efeito desejado de recompor a ordem jurídico-administrativa. O direito punitivo da Administração deve ser aplicado, pois, de forma residual, excepcional e sem excessos.<sup>16</sup>

Assim, as Corregedorias atuarão de um lado prevenindo o cometimento de ilícitos administrativos pelos demais servidores, demonstrando a efetividade na responsabilização de agentes, tendo efeito pedagógico - e, por outro, corrigir o servidor faltoso e restaurar o bom funcionamento do serviço público.

## 8. CONCLUSÃO

A administração pública democrática e a maturação da sociedade no que diz respeito à participação social nas políticas públicas fez com que as exigências por transparência, responsabilidade, integridade e eficiência aumentassem ao longo dos anos.

Cada um destes elementos supramencionados, por sua vez, exigiu significativas transformações nas instituições públicas e melhoria e ampliação dos serviços prestados à sociedade, tendo em vista que envolvem o uso de recursos públicos e que estes são providos por essa sociedade.

Os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, sobretudo a eficiência e transparência, implicam que os gestores públicos procurem melhores resultados possíveis para os recursos destinados aos órgãos

<sup>16</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília: Corregedoria-Geral da União, 2019.

públicos. Esta mudança de paradigma tem reflexos no sistema correcional. Dessa forma, as unidades de correição passam a priorizar e assegurar ações de prevenção, detecção e correção de possíveis irregularidades em prol da integridade pública. Sem esquecer, no entanto, da efetiva e justa punição quando os agentes públicos agirem irregularmente.

Nesse viés, a alta administração e os órgãos responsáveis pelas políticas de integridade devem atuar como promotores e incentivadores da cultura da licitude, com a finalidade de otimização dos recursos, proposição de ações sistematizadas que possibilite avanços na governança, gestão de riscos, controles internos, cumprimento dos procedimentos e regulamentos e prevenção de atos ilícitos.

Conclui-se, portanto, que a gestão da integridade é elemento fundamental da boa governança. Uma gestão da integridade bem desenvolvida, na qual todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros) agem em harmonia e colaboração, contribui para que agentes públicos possam tomar decisões em função de critérios técnicos e imparciais, e não com base em interesses particulares, o que aumenta a qualidade na prestação dos serviços públicos. Além disso, eleva a credibilidade das instituições frente aos servidores, às outras instituições e à sociedade.

## REFERÊNCIAS

ARIELY, Dan. *A mais pura verdade sobre a desonestidade*. Rio de Janeiro: Campus, 2012. tradutor Leonardo Abramowicz. -, Tradução de: The honest truth about dishonesty)

Ariely, Dan. *Previsivelmente irracional: as forças ocultas que formam as nossas decisões* / Dan Ariely; Tradução Jussara Simões. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005. *Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, institui a sindicância patrimonial e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5483.htm). Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm).

BRASIL. Lei nº 13.964/2019. *Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 08 de dezembro de 1990. *Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações*. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. *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*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm), acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm).

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 20 out 2020.

Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 20 out 2020.

Brasil, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) *Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018, Regulamenta a Atividade Correccional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005*. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367).

Brasil. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) Brasil. Advocacia-Geral da União (AGU), *Instrução Normativa nº 2, de 16 de maio de 2018, Aprova metodologia de cálculo da multa administrativa prevista no art. 6, inciso I, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a ser aplicada no âmbito dos acordos de leniência firmados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União*. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33688>

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos*. 2013. Disponível em: [http://www.cge.mg.gov.br/phocadownload/manuais\\_cartilhas/pdf/manual\\_pratico\\_final.pdf](http://www.cge.mg.gov.br/phocadownload/manuais_cartilhas/pdf/manual_pratico_final.pdf).

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Guia de Integridade Pública. Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional*. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41665>

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília: CGU, set. 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42052>

CGU. *Orientações Para Implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal*. Disponível em: [file:///C:/Users/00257008632/Downloads/Manual\\_implementacaocorregedoria.pdf](file:///C:/Users/00257008632/Downloads/Manual_implementacaocorregedoria.pdf). Acesso em 21 set 2020.

CGU. Portaria nº 1.182, DE 10 de junho de 2020. *Dispõe sobre critérios e procedimentos para nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo ou função comissionada de titular de unidade correcional no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo federal – SisCor*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.182-de-10-de-junho-de-2020-261278732>.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. 1423 p. --- Localização: 342.9(81) / J982cu / 13.ed.

OCDE. *Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública*. Disponível <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>.

OCDE. Multi-level Governance Reforms: overview of OECD country experiences. Paris: OECD Publishing, 2017a. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-levelgovernance-reforms\\_9789264272866-en#page29](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-levelgovernance-reforms_9789264272866-en#page29)>.

TCU – Tribunal de Contas da União: *Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_combate\\_fraude\\_corrupcao\\_2\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf). Setembro de 2018. Acesso em 19 out 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Barômetro da Corrupção Brasil. 2019*. Disponível em <https://barometro.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

TRANSPARÊNCIA, INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de Percepção da Corrupção. 2019*. Disponível em [https:// https://transparenciainternacional.org.br/ipc/](https://transparenciainternacional.org.br/ipc/). Acesso em 20 jan. 2020.

Triângulo das fraudes de Cressey (1953) e teoria da agência: estudo aplicado a instituições bancárias brasileiras. *Revista contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis–SC. 2017

ZENKNER, Marcelo. *Integridade Governamental e Empresarial*. Belo Horizonte, Editoria Fórum. 2019.

