

Gestão de riscos de corrupção com base em dados correcionais: um estudo de caso da Administração Direta federal

Eveline Martins Brito¹ e Renato de Oliveira Capanema²

Resumo: A integridade pública tem como objetivo implementar na cultura organizacional um conjunto de medidas voltadas para prevenir, detectar e punir fraudes e atos de corrupção. No entanto, as instituições públicas enfrentam dificuldades no mapeamento de seus riscos por não terem uma referência concreta que direcione à uma identificação dos principais gargalos e vulnerabilidades de seus processos. Este trabalho objetiva contribuir com a política de combate à corrupção propondo uma metodologia com base nas punições de agentes públicos, garantidos a ampla defesa e o contraditório, constantes nos sistemas correcionais, bem como um estudo de caso da Administração Direta federal. Os resultados refletirão os principais eventos de riscos, identificando o *modus operandi*, categorizando-os por tipo de agente, forma de detecção, impacto na política pública, dentre outros. Por ser uma metodologia de fácil aplicação, a recomendação é que seja adotada pelas unidades correcionais, de modo a contribuir com o Programa de Integridade da instituição a partir dos resultados das apurações correcionais.

Palavras-chave: Corrupção. Riscos. Correição. Integridade.

INTRODUÇÃO

A prevenção e o combate à corrupção estão cada vez mais presentes na rotina das organizações, sejam públicas ou privadas. Com o advento da Lei Anticorrupção, o que antes era boa prática, se tornou necessidade e até obrigatoriedade legal. Há incentivos econômicos claros para o investimento em medidas que diminuam as chances de colaboradores, dirigentes e até mesmo intermediários cometerem irregularidades, tendo em vista o alcance – inovador e severo – trazido pela responsabilidade objetiva.

A corrupção pode ser definida, de forma ampla, como o abuso de poder que tem como objetivo benefício particular. Esse fenômeno é um problema crônico que atinge entidades públicas e privadas, e afeta cidadãos e reputações e impactam os resultados de políticas públicas. Atualmente o foco para

combatê-la se volta para três eixos: prevenção, detecção e punição, que são complementares e se retroalimentam.

Nesse contexto, conhecer, mapear e gerir os riscos de corrupção passa a ser o caminho natural das organizações. Há duas razões para isso. A primeira é que a efetividade das estratégias anticorrupção depende da customização das medidas a serem implementadas. Entender a realidade específica de cada empresa, órgão ou entidade é requisito para moldar linhas de ação que, de fato, funcionem, que sejam capazes de mudar o ambiente organizacional e, em última instância, moldar comportamentos. A segunda razão é de ordem prática: em cenários de crescente escassez de recursos, definir os riscos mais críticos e estratégias precisas para lidar com eles pode ser a única forma de preservar a sustentabilidade do que se pretende implementar. Não há como atacar todos os riscos. Definir e tratar os mais críticos, aqueles poucos que, segundo o princípio de Pareto³, representam, em caso de materiali-

1. Auditora Federal de Finanças e Controle em exercício na Ouvidora-Geral da Presidência da República; eveline.brito@presidencia.gov.br

2. Auditor Federal de Finanças e Controle em exercício na Câmara dos Deputados; rcapanema@gmail.com

3. O princípio de Pareto (também conhecido como regra do 80/20 afirma que, para muitos eventos, aproximadamente 80% dos efeitos vêm de 20% das causas. O nome é uma homenagem ao economista italiano Vilfredo Pareto que notou a conexão 80/20 em sua passagem pela Universidade de Lausanne em 1892, como publicado em seu primeiro artigo "Cours d'économie politique".

zação, grande parte das consequências negativas, é vital. Pode ser o diferencial entre o êxito e a insignificância do programa de integridade.

Importante ressaltar, que o Brasil tem buscado engajamento à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde 1994, tornando-se um parceiro-chave ativo da Organização em 2007, estando envolvido em diversas iniciativas de fortalecimento da integridade das organizações públicas.

Nesse contexto, a OCDE lançou o relatório sobre a modernização da avaliação dos riscos para a integridade no Brasil, sendo o primeiro concluído em dezembro de 2021, tratando do tema “Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil”.

O relatório seguinte, lançado em maio de 2022 tratou do tema Modernizando a avaliação dos riscos para a integridade no Brasil.

O último, abordará sobre a “Aplicação de Ciências Comportamentais à Políticas de Integridade Pública”, com previsão de entrega para novembro de 2022.

Este trabalho propõe uma metodologia que, com base nos casos concretos de agentes públicos punidos por atos de corrupção e após garantidos a ampla defesa e o contraditório, obtém-se informações sobre os principais eventos de riscos, modus operandi, regiões onde ocorreram, categoria do agente público (se servidor com ou sem cargo comissionado), se detectados pelos controles da organização ou por denúncias, dentre outros, possibilitando uma atuação precisa e direcionada em relação aos riscos reais identificados, com um estudo de caso da Administração Direta federal. Tal abordagem vai ao encontro dos estudos realizados e recomendações propostas pela OCDE.

Apesar da indiscutível importância da gestão de riscos, há que se reconhecer que implementá-la ainda tem sido um grande desafio para as organizações. Algumas se perdem na suposta complexidade dos sem-número de métodos e sistemas de gestão de riscos que são propagados e vendidos diuturnamente. Outras esbarram em processos demasiadamente longos ou repletos de vieses cognitivos inerentes a experiências e visões pessoais dos participantes. O resultado muitas vezes é decepcionante: depois de meses de debates e estudos, é comum que sejam mapeados riscos em excesso ou de pouca relevância.

O objetivo deste trabalho é propor uma metodologia de gestão de riscos de corrupção com base nas informações dos processos concluídos de punição de agentes públicos e pessoas jurídicas, que

constam dos sistemas estruturantes (CGU-PAD, CGU-PJ e e-PAD) gerenciados pela Corregedoria-Geral da União.

A metodologia a ser proposta tem na simplicidade e no uso intensivo de informações correccionais sua principal virtude e também sua principal limitação. Por um lado, propicia foco em situações reais e gravosas e oferece referenciais para tornar os processos de definição e avaliação dos riscos mais objetivos e, por consequência, menos sujeitos à influência de vieses cognitivos. Por outro, seu benefício e utilidade está limitado à quantidade e à qualidade dos dados. A ausência ou incompletude de dados pode evidenciar dificuldades dos órgãos e entidades em detectar e punir casos de corrupção, o que compromete o uso da ferramenta para a prevenção de casos futuros.

Em outras palavras, a metodologia não se propõe a substituir outras existentes. Deve ser vista, quando viável, como uma complementação aos modelos tradicionais, como uma contribuição para o aprimoramento da gestão de riscos e para o fortalecimento do sistema de integridade da Administração Pública federal.

METODOLOGIA

A metodologia pode ser didaticamente dividida em quatro fases: i. prospecção dos processos que envolvam atos de corrupção e sejam passíveis de análise qualitativa; ii. definição dos eventos de risco; iii. avaliação dos riscos; iv. levantamento de informações para subsidiar o tratamento dos riscos. A seguir serão detalhadas cada uma delas:

I. Prospecção dos processos que envolvam atos de corrupção e sejam passíveis de análise qualitativa:

O banco de dados gerenciado pela Corregedoria-Geral da União contempla todos os processos disciplinares (agentes públicos) e de responsabilização (pessoas jurídicas) inseridos pelas unidades correccionais dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Em que pese sua utilização ser obrigatória, nem sempre os órgãos e entidades inserem as informações processuais ou anexam todos os documentos relacionados.

Importante ressaltar que a metodologia pressupõe a análise detalhada dos casos, a fim de que seja mapeado exatamente o que ocorreu. Como estratégia para viabilizar a análise qualitativa, definido o público-alvo (Administração Direta, Agências Reguladoras, Estatais, etc.) aplica-se o primeiro filtro: são compilados apenas os processos concluídos que

contenham o anexo “Relatório Final”. Os processos que têm relatório final são, em geral, bastante detalhados e contêm informações relevantes sobre o ato lesivo, sobre quem está envolvido, sobre como o caso foi descoberto e sobre o valor do prejuízo à Administração.

Filtrados os processos concluídos com relatório final, o próximo passo é identificar dentre eles os relativos a atos de corrupção.

Antes de avançar, é necessário definir o que se entende, para fins da metodologia, como atos de corrupção. O conceito de corrupção é largamente debatido na literatura especializada, e varia entre acepções mais estritas – que inclui apenas o que é expressamente definido como corrupção na legislação de cada país – até conceitos extremamente amplos, como o proposto pela Transparência Internacional⁴, que abrange, inclusive, a possibilidade de corrupção privada-privada. Para fins desta metodologia, será o utilizado o conceito formulado pela professora britânica Susan Rose-Ackerman (1978), uma das principais expoentes do mundo na área: “corrupção é o abuso do cargo público para ganho privado”.

Para que sejam identificados os processos concluídos com relatório final relacionados a atos de corrupção são realizados dois filtros adicionais. O primeiro deles consiste em separar os processos mais gravosos, ou seja, os processos disciplinares contra agentes públicos que geraram penalidades expulsivas – demissão do cargo efetivo, destituição do cargo em comissão ou função comissionada ou cassação da aposentadoria – e os processos de responsabilização de pessoas jurídicas por fraudes em licitações e contratos com base na Lei Anticorrupção. Assim, obtêm-se um conjunto de processos com grande probabilidade de se relacionar com corrupção. O segundo filtro consiste em excluir, desse conjunto de processos gravosos, aqueles que não envolvem atos de corrupção, como casos de agressão, de insubordinação, de insuficiência de desempenho e de abandono ou não comparecimento ao trabalho.

Aplicados os dois filtros citados, sobram os processos que, de fato, serão objeto da análise qualitativa.

II. Definição dos eventos de risco

A leitura esmiuçada dos processos (definidos de acordo com a fase I da metodologia) permite a descrição do *modus operandi* dos atos de corrupção. Para cada processo, é coletado um breve resumo com as informações mais relevantes relacionadas ao caso.

Importante ressaltar que o parâmetro para a descrição do caso é a ação do agente público, em que pese na maioria dos casos existir também um agente privado no “outro lado do balcão”. Ademais, para fins da pesquisa, em situações onde há mais de uma conduta, elege-se a mais gravosa – em outras palavras, a que causou maior dano.

Após a compilação das descrições, os atos de corrupção que envolvam *modus operandi* semelhantes são agrupados e, como resultado desse processo de agrupamento, definem-se os eventos de risco.

A definição dos eventos de riscos é possivelmente a fase mais sensível da metodologia, pois as fases posteriores são baseadas nos eventos identificados. Por isso é importante que os eventos de risco não sejam genéricos (inviabilizando o entendimento do que de fato englobam) mas que também não sejam muito específicos, para não dificultar sobremaneira a operacionalização da pesquisa.

III. Avaliação dos riscos

A terceira fase consiste em avaliar os eventos de risco sob a perspectiva da probabilidade e do impacto, de forma a definir sua criticidade.

Com relação a esse ponto, não há grandes diferenças com relação aos métodos usualmente utilizados para a avaliação de riscos. Serão utilizadas, inclusive, como referencial teórico, as orientações constantes do Manual de Gestão de Integridade, Riscos, Controles Internos da Gestão, desenvolvido pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia).

A inovação metodológica aqui proposta é o uso intensivo de informações correccionais constantes dos casos concretos para diminuir a subjetividade das avaliações de impacto e probabilidade. A avaliação de probabilidade, em especial, costuma ser influenciada por nossos vieses cognitivos. Por exemplo, as pessoas costumam dar mais valor – e, portanto, atribuir maior probabilidade a situações que vivenciaram ou que despertaram nelas fortes emoções, ainda que na realidade não seja algo tão comum de acontecer. Outro exemplo: há uma tendência de se atribuir uma alta probabilidade a situações que ocorreram várias vezes, mesmo que o percentual de problemas no universo total de situações (problemas + situações onde não ocorreu problema algum) seja muito baixo.

4. A Transparência Internacional (organização internacional sem fins lucrativos que gerencia o Índice de Percepção da Corrupção) define corrupção como o “abuso do poder confiado para ganhos privados”. Informação acessada no site da instituição por meio do link <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> em 07/12/2020.

Com relação à probabilidade, há duas informações importantes sobre os eventos de risco que podem ser extraídas dos casos concretos.

A primeira delas é a incidência, ou seja, quantas vezes na população (ou amostra, quando for o caso) o evento de risco em questão aconteceu. Quanto maior a incidência, maior a chance de que o evento venha a se repetir.

Ocorre que esse critério isolado pode não refletir a real probabilidade de novos casos, porque é notório que algumas situações são muito mais difíceis de serem identificadas – e por consequência punidas – do que outras. Por isso, também com base nas informações dos casos, propõe-se um critério complementar: a prevalência de controles ou

denúncias como forma de detecção. O raciocínio é simples. Quanto maior a prevalência de denúncias, maior a probabilidade da existência de outros casos, não detectados. Quanto maior a prevalência dos controles, menor essa probabilidade.

A figura abaixo detalha os critérios complementares de probabilidade. A combinação dos dois resulta na probabilidade que será utilizada para fins da metodologia. Caso se tenham duas probabilidades próximas com níveis diferentes (por exemplo, alta e muito alta ou baixa e média) prevalece a maior. Caso sejam observadas probabilidades diferentes e distantes, busca-se o meio termo (por exemplo, muito baixa e média = baixa ou média e muito alta = alta):

FIGURA 1: CRITÉRIOS DE PROBABILIDADE

Incidência observada	Probabilidade de outros casos (chance de não detecção)
<input type="checkbox"/> Muito baixa <input type="checkbox"/> Baixa <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Muito alta	<input type="checkbox"/> Muito baixa – todos os casos foram identificados por controles <input type="checkbox"/> Baixa – maioria dos casos foram identificados por controles <input type="checkbox"/> Média – identificados por controles ou denúncias <input type="checkbox"/> Alta – maioria dos casos foram identificados por denúncias <input type="checkbox"/> Muito alta – todos foram identificados por denúncias

No que tange ao impacto, a leitura dos casos concretos nos permite fazer dois tipos de avaliações. A primeira é relacionada ao impacto do ato de corrupção sobre a população, sobre a vida das pessoas (beneficiários das políticas públicas). A segunda é relacionada ao impacto financeiro, ou seja, ao prejuízo – muitas vezes calculado nos processos correccionais – causado à Administração Pública.

A Figura 2 detalha os critérios de impacto. A combinação dos dois resulta no impacto que será utilizado para fins da metodologia.

FIGURA 2: CRITÉRIOS DE IMPACTO

Impacto sobre os beneficiários das políticas públicas	Impacto financeiro para a Administração Pública
<input type="checkbox"/> Insignificante – não tem qualquer impacto <input type="checkbox"/> Pequeno – impacto reduzido sobre os serviços prestados <input type="checkbox"/> Moderado – afeta a capacidade de os órgãos prestarem serviços <input type="checkbox"/> Grande – distorção grave na execução da política pública <input type="checkbox"/> Catastrófico – inexecução da política pública	<input type="checkbox"/> Insignificante – prejuízo irrisório para a Administração <input type="checkbox"/> Pequeno – baixo prejuízo para a Administração <input type="checkbox"/> Moderado – moderado prejuízo para Administração <input type="checkbox"/> Grande – alto prejuízo para a Administração <input type="checkbox"/> Catastrófico – enorme prejuízo para a Administração

Por fim, a combinação entre os critérios de probabilidade e impacto resulta no nível de criticidade do evento de risco -- pequeno, moderado, alto ou crítico.

A figura abaixo, extraída do Manual de Gestão de Integridade, Riscos, Controles Internos da Gestão, demonstra os resultados da combinação dos diferentes níveis de probabilidade e impacto:

FIGURA 3: NÍVEIS DE RISCO

IMPACTO	Catastrófico	5	Risco Moderado	Risco Alto	Risco Crítico	Risco Crítico	Risco Crítico
	Grande	4	Risco Moderado	Risco Alto	Risco Alto	Risco Crítico	Risco Crítico
	Moderado	3	Risco Pequeno	Risco Moderado	Risco Alto	Risco Alto	Risco Crítico
	Pequeno	2	Risco Pequeno	Risco Moderado	Risco Moderado	Risco Alto	Risco Alto
	Insignificante	1	Risco Pequeno	Risco Pequeno	Risco Pequeno	Risco Moderado	Risco Moderado
			1	2	3	4	5
			Muito baixa	Baixa	Possível	Alta	Muito alta
			PROBABILIDADE				

IV. Levantamento de informações para subsidiar o tratamento dos riscos

A primeira informação relevante para o adequado tratamento dos riscos advém dos resultados da fase anterior, ou seja, a definição do nível de criticidade dos eventos de risco. Quanto mais crítico, mais prioritário o tratamento do risco, mais urgente é a necessidade de se refletir sobre como lidar com ele e sobre quais medidas de mitigação ou detecção podem ser implementadas.

Assim como na avaliação de riscos, aqui não há grandes diferenças com relação aos métodos e ferramentas usualmente utilizados. Os Manuais existentes, como por exemplo, o referencial que tem sido utilizado para a metodologia, que é repleto de sugestões de possíveis respostas aos riscos, o que, obviamente, depende da estrutura e do apetite de risco de cada organização.

Mais uma vez o diferencial da metodologia são as informações que podem ser extraídas dos casos concretos.

Por exemplo, quem cometeu os atos de corrupção? Se nos eventos de riscos há prevalência de atos cometidos por servidores sem cargo, imagina-se determinadas medidas para o tratamento desses riscos; por outro lado, se há prevalência de atos cometidos por ocupantes de cargos de chefia, as medidas a serem implementadas parecem ser de outra natureza. Outro exemplo: a prevalência de

controles como forma de detecção sugere caminhos de tratamento de riscos bem diferentes da prevalência de denúncias.

Pela perspectiva da prevenção, ações de captação de denúncias voltadas para casos recorrentes é um desafio para as ouvidorias. Complementarmente, a avaliação de riscos, momento crucial do planejamento das auditorias, deve considerar os insumos e possíveis estratégias de detecção de tipos de corrupção apurados pelas corregedorias.

O levantamento de informações para subsidiar o tratamento de riscos é o ponto central de conexão entre as perspectivas de punição e prevenção, pois viabiliza que sejam implementadas ações concretas de mitigação e detecção com base nos dados correccionais.

Estudo de caso: Administração Direta federal

O estudo de caso escolhido para a aplicação da metodologia são os órgãos da Administração Pública Direta do Poder Executivo federal.

Incluem-se no âmbito da Administração Direta para fins do estudo: i) os dezesseis Ministérios da Esplanada -- Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cidadania, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Ministério da Defesa, Ministério da Economia, Ministério da Educação, Ministério da Infraestrutura, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos,

Ministério da Saúde, Ministério das Comunicações, Ministério das Relações Exteriores, Ministério das Minas e Energia, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Turismo, ii) os órgãos (sem personalidade jurídica) inseridos na estrutura organizacional dos Ministérios, com destaque para o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e a Secretaria da Receita Federal; e iii) a Advocacia-Geral da União, a Controladoria-Geral da União, a Defensoria Pública da União, a Secretaria de Governo da Presidência da República e a Secretaria Geral da Presidência da República.

A seguir serão aplicadas as quatro fases da metodologia, detalhadas no tópico anterior.

I - Prospecção dos processos que envolvam atos de corrupção e sejam passíveis de análise qualitativa

Primeiramente, foram extraídos dos bancos de dados da Corregedoria-Geral da União os Processos Administrativos Disciplinares (PADs) com sanções expulsivas e os Processos Administrativos de Responsabilização (PARs) com sanções por fraudes em licitações e Contratos e/ou com base na Lei Anticor-

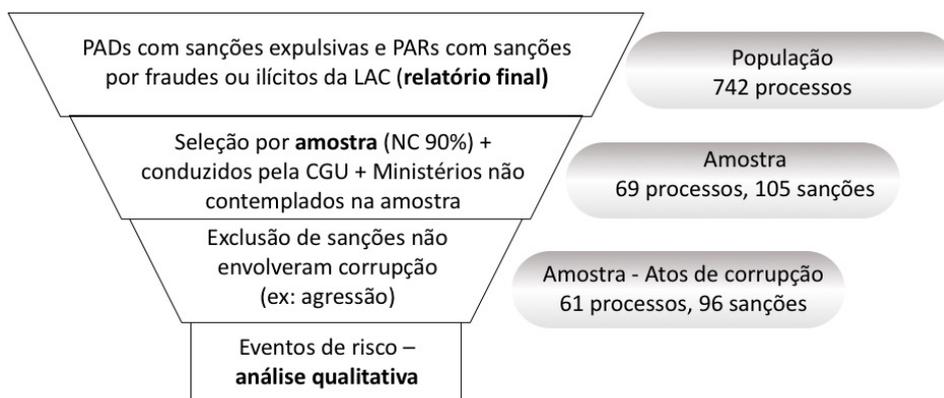
rupção que possuíssem Relatório Final em anexo. Da aplicação dos filtros, restaram 742 processos passíveis de análise qualitativa.

Como, mesmo com aplicação dos filtros, o número de processos continuou muito alto, a solução encontrada para viabilizar o estudo foi selecionar um grupo de processos que refletissem a população, por amostra aleatória simples com nível de confiança de 90%. Para assegurar a representatividade da amostra, foram instituídos dois critérios complementares: incluiu-se a totalidade dos processos conduzidos pela Controladoria-Geral da União (que tem a prerrogativa de avocar processos) e também, quando viável, pelo menos 1 processo de Ministérios não contemplados na amostra aleatória. Da aplicação dos critérios mencionados restaram 69 processos, que ao todo abarcaram 105 sanções.

O próximo passo foi verificar quantos processos de fato se relacionavam com atos de corrupção, utilizando como referência o conceito de corrupção explicitado no tópico anterior. Da aplicação desse filtro foram definidos os processos-base (61 processos, 96 sanções) para a análise qualitativa que embasou as próximas fases do estudo.

A seguir, a Figura 4 resume a aplicação da primeira fase da metodologia à Administração Direta do Poder Executivo federal:

FIGURA 4: PROSPECÇÃO DE PROCESSOS – FASE I



II - Definição dos eventos de risco

Da análise pormenorizada e da categorização dos processos prospectados foram definidos 20 eventos de risco:

1. Fraudes na celebração ou execução de parcerias com organizações não governamentais- ONGs;

2. Favorecimento a pessoas naturais (físicas) ou pessoas jurídicas - PJs na formulação ou execução de políticas públicas;
3. Advocacia administrativa para beneficiar PJs na liberação de recursos para Estados e Municípios;
4. Uso de emendas parlamentares para viabilizar contratações direcionadas em Estados e Municípios;

5. Fraudes na concessão de benefícios assistenciais;
 6. Omissão em fiscalizar, investigar ou aplicar penalidade em conluio com pessoa física ou PJ;
 7. Extorsão para deixar de realizar atividade de fiscalização ou investigações;
 8. Redução indevida de débitos e penalidades em benefício de pessoas naturais (físicas) ou PJs;
 9. Vazamento de informações privilegiadas relacionadas a fiscalizações, investigações ou operações policiais;
 10. Venda de consultoria ao fiscalizado para beneficiá-lo em atividade de fiscalização;
 11. Contratação direta fora das hipóteses permitidas;
 12. Fraudes na celebração de aditivos contratuais;
 13. Conluio com representante da PJ para fraudar a execução do contrato (superfaturamento);
 14. Fraude ao caráter competitivo do procedimento licitatório;
 15. Ingerência em contratos com empresas terceirizadas para colocar amigos e parentes nos quadros de funcionários;
 16. Uso do cargo público em benefício de atividade privada da qual o servidor participa;
 17. Fraudes em licenças médicas e auxílios moradia;
 18. Uso de veículo oficial em benefício próprio;
 19. Apropriação indevida de bens; e
 20. Venda de informações pessoais constantes de bancos de dados públicos.
- Para fins didáticos, os eventos de riscos foram agrupados em 4 categorias: i) Formulação e Execução de Políticas Públicas; ii) Fiscalizações e Investigações, iii) Licitações e Contratos, e iv) Abuso do Cargo em Benefício Próprio.
- Abaixo podem ser evidenciadas as incidências das categorias (figura 5) e dos eventos de risco na amostra (figuras 6,7, 8 e 9):

FIGURA 5: INCIDÊNCIAS DAS CATEGORIAS

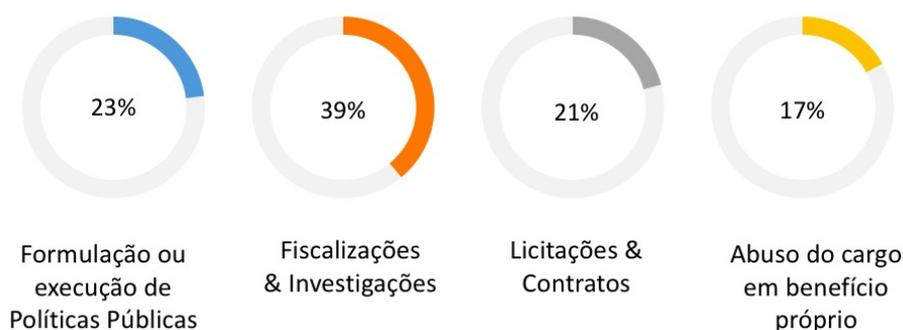


FIGURA 6: INCIDÊNCIAS DOS EVENTOS DE RISCO • CATEGORIA FORMULAÇÃO OU EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

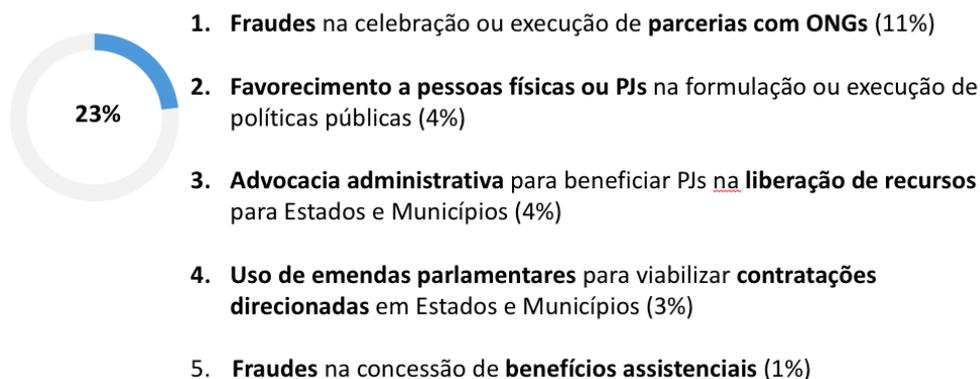


FIGURA 7: INCIDÊNCIAS DOS EVENTOS DE RISCO • CATEGORIA FISCALIZAÇÕES E INVESTIGAÇÕES

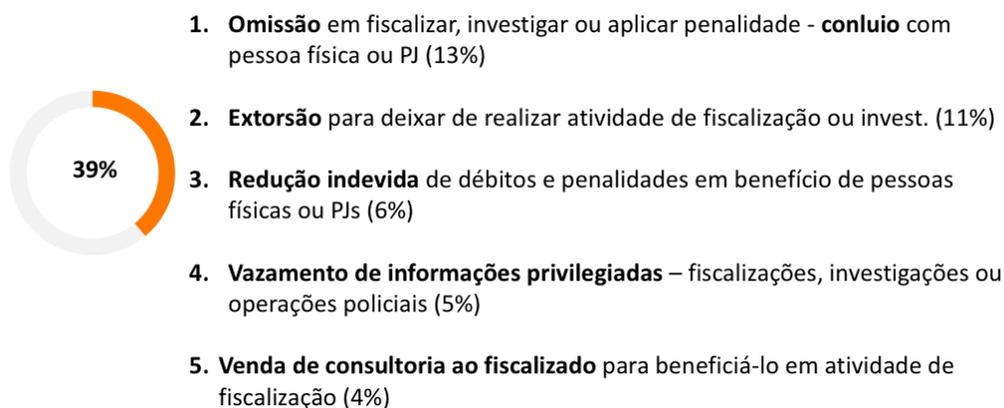


FIGURA 8: INCIDÊNCIAS DOS EVENTOS DE RISCO • CATEGORIA FISCALIZAÇÕES E INVESTIGAÇÕES

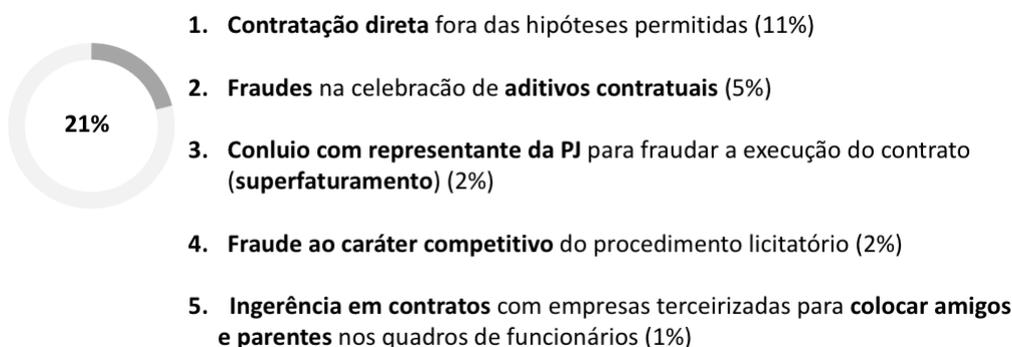
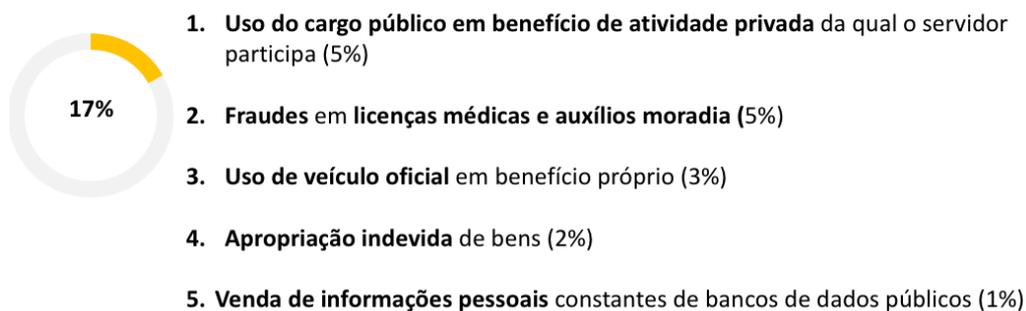


FIGURA 9: INCIDÊNCIAS DOS EVENTOS DE RISCO • CATEGORIA ABUSO DO CARGO PÚBLICO EM BENEFÍCIO PRÓPRIO



III - Avaliação dos riscos

Os 20 eventos de risco foram avaliados de acordo com os critérios especificados no tópico anterior. Com relação à incidência – um dos critérios de probabilidade – é necessário destacar que a avaliação exposta na metodologia (muito baixa, baixa, média, alta e muito alta) teve como parâmetro a variação observada nos eventos de risco – 1 a 13%.

Da aplicação dos critérios foram definidos 8 riscos críticos, 7 riscos altos, 2 riscos médios e 1 risco baixo. As figuras abaixo mostram com detalhamento os resultados encontrados, por categoria:

FIGURA 10: NÍVEIS DE RISCO • CATEGORIA FORMULAÇÃO OU EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RISCO	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO
Omissão em fiscalizar, investigar, aplicar penalidade – conluio	Muito Alta	Moderado	CRÍTICO
Venda de consultoria ao fiscalizado para beneficiá-lo em atividade de fiscalização	Alta	Grande	CRÍTICO
Vazamento de informações privilegiadas - investigações ou operações policiais	Alta	Moderado	CRÍTICO
Extorsão para deixar de realizar atividade de fisc. ou invest.	Muito Alta	Baixo	ALTO
Redução indevida de débitos e penalidades em benefício de pessoas físicas ou PJs	Media	Moderado	ALTO

FIGURA 11: NÍVEL DE RISCO • CATEGORIA FISCALIZAÇÕES E INVESTIGAÇÕES

RISCO	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO
Omissão em fiscalizar, investigar, aplicar penalidade – conluio	Muito Alta	Moderado	CRÍTICO
Venda de consultoria ao fiscalizado para beneficiá-lo em atividade de fiscalização	Alta	Grande	CRÍTICO
Vazamento de informações privilegiadas - investigações ou operações policiais	Alta	Moderado	CRÍTICO
Extorsão para deixar de realizar atividade de fisc. ou invest.	Muito Alta	Baixo	ALTO
Redução indevida de débitos e penalidades em benefício de pessoas físicas ou PJs	Media	Moderado	ALTO

FIGURA 12: NÍVEL DE RISCO • CATEGORIA LICITAÇÕES E CONTRATOS

RISCO	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO
Fraudes na celebração de aditivos contratuais	Alta	Grande	CRÍTICO
Conluio com representante da PJ para fraudar a execução do contrato (superfaturamento)	Média	Grande	ALTO
Contratação direta fora das hipóteses permitidas	Média	Moderado	ALTO
Fraude ao caráter competitivo do procedimento licitatório	Baixa	Moderado	MODERADO
Ingerência em contratos com empresas terceirizadas - amigos e parentes nos quadros de func.	Média	Baixo	MODERADO

FIGURA 13: NÍVEL DE RISCO • ABUSO DO CARGO EM BENEFÍCIO PRÓPRIO

RISCO	PROBABILIDADE	IMPACTO	NÍVEL DE RISCO
Uso do cargo público em benefício de atividade privada da qual o servidor participa	Alta	Catastrófico	CRÍTICO
Venda de informações pessoais constantes de bancos de dados públicos	Média	Moderado	ALTO
Apropriação indevida de bens	Média	Pequeno	MODERADO
Uso de veículo oficial em benefício próprio	Baixa	Pequeno	MODERADO
Fraudes em licenças médicas e auxílios moradia	Baixa	Insignificante	BAIXO

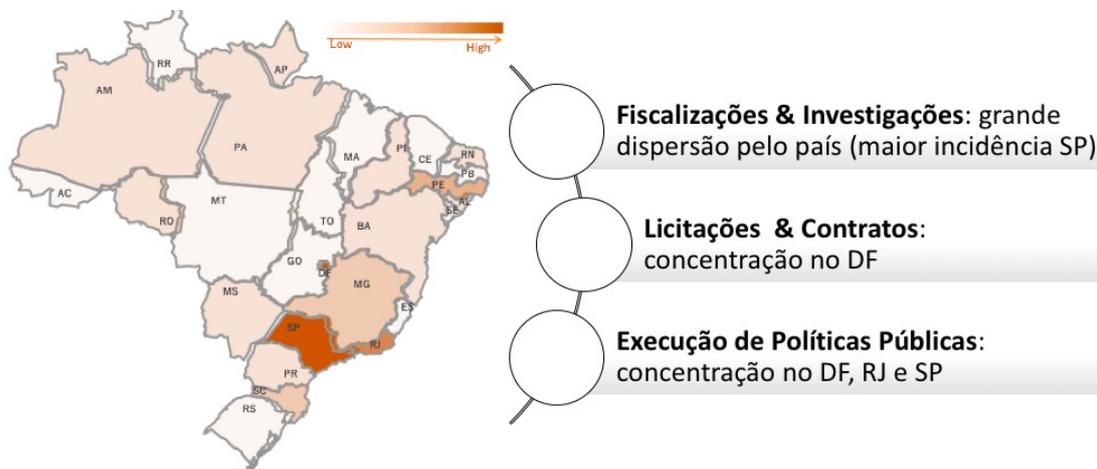
IV - Levantamento de informações para subsidiar o tratamento dos riscos

No estudo de caso foram levantadas informações que têm potencial para auxiliar o processo de tratamento de riscos, que deve ser conduzido por cada um dos órgãos, tendo em vista as especificidades envolvidas, o apetite ao risco e a disponibilidade e priorização de recursos financeiros e humanos.

As informações mapeadas estão organizadas por categorias e se referem: i) aos locais de ocorrência dos atos de corrupção; ii) a quem praticou o ato, se servidor sem cargo ou com cargo de chefia; e iii) à forma como os atos de corrupção foram descobertos, se por controles ou por denúncias.

i) Locais de ocorrência de atos de corrupção

FIGURA 14: INCIDÊNCIA POR ESTADOS DA FEDERAÇÃO



Como pode ser visto na figura 14, considerando os casos analisados no estudo, há uma maior incidência de atos de corrupção em alguns Estados da Federação, em especial Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro. No Distrito Federal foram identificados o maior número de atos de corrupção relacionados a Licitações e Contratos, enquanto em São Paulo foi verificada a maior incidência de atos de corrupção relacionados a Fiscalizações e Investigações.

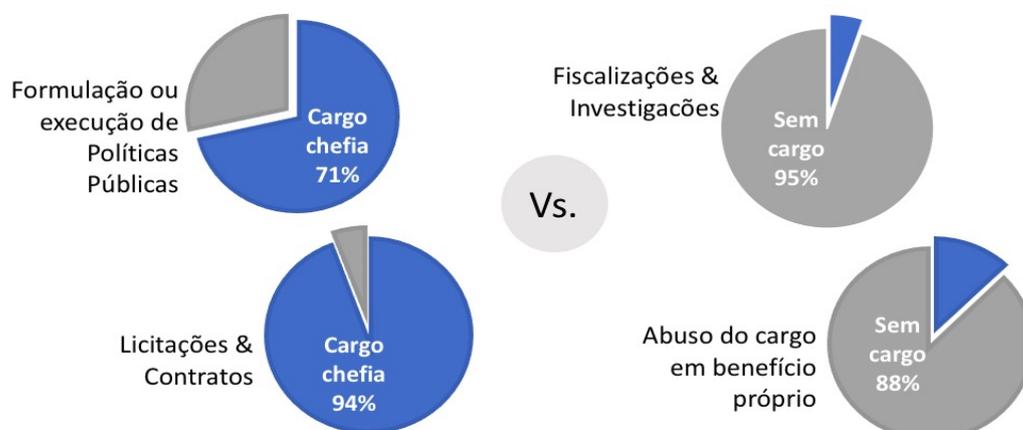
Outro dado interessante é que, diferentemente de outras categorias onde houve concentração de atos de corrupção em poucos Estados, na categoria Fiscalizações e Investigações os atos de corrupção foram identificados em diversos Estados. A grande

dispersão sugere que os atos são praticados tanto por servidores nas sedes dos órgãos quanto por aqueles lotados em unidades regionais, em grandes centros urbanos ou em regiões isoladas ou de fronteira.

Por fim, há que se ressaltar que a incidência muito baixa ou nula em alguns Estados não significa, de forma alguma, que não há atos de corrupção. Muito pelo contrário: pode indicar problemas nessas unidades da Federação no que tange à detecção e à punição de atos de corrupção. Quanto menos se investiga e pune, menos dados estão disponíveis para a condução da pesquisa (limitação já exposta na introdução do artigo).

ii) Quem praticou o ato de corrupção?

FIGURA 15: INCIDÊNCIA – CARGOS DE CHEFIA VERSUS SERVIDORES SEM CARGO



Conforme pode ser observado na Figura 15, há uma clara diferença entre as categorias no que concerne ao praticante do ato de corrupção, se ocupante de cargo de chefia ou servidor sem cargo.

Nas categorias Licitações e Contratos e Formulação ou Execução de Políticas Públicas evidencia-se uma prevalência de atos de corrupção praticados por servidores com cargo de chefia. Na categoria Licitações e Contratos, inclusive, o número se aproxima da totalidade dos casos (94%). Os dados sugerem que a prática dos atos de corrupção relacionados às duas categorias é potencializada pelo nível hierárquico do agente público e pelo seu poder decisório para definir questões estruturantes, como a priorização de políticas públicas ou a contratação de bens e serviços.

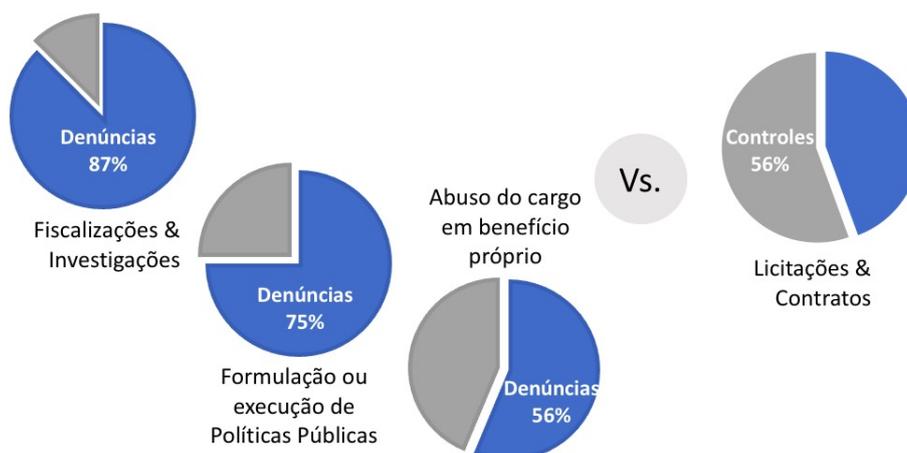
Por outro lado, nas categorias Fiscalizações e Investigações e Abuso do Cargo em Benefício Próprio observa-se a prevalência de atos praticados por servidores sem cargo, sendo que na primeira o número se aproxima da totalidade (95%). Aqui as razões para o alto número de servidores sem cargo parecem ser distintas para cada uma das categorias.

Na categoria Fiscalizações e Investigações, o ato parece ser praticado, via de regra, em situações em que o fiscalizador está em contato direto com o fiscalizado. Em outras palavras, o que pesa nesse tipo de prática não é o nível hierárquico do agente ou o poder em dar a última palavra em questões estruturantes, mas sim o grau de influência direta que sua atuação – seguindo ou não os procedimentos definidos – tem na vida das pessoas. Enquadram-se nesse rol, por exemplo, decisões sobre multas, retenção de mercadorias, apontamento de irregularidades. É o chamado “micropoder”.

Já na categoria Abuso do Cargo em Benefício Próprio a predominância de atos de corrupção praticados por servidores sem cargo (71%) parece remeter à distribuição existente de servidores com e sem cargo existente na Administração Pública federal, tendo em vista que os dados não sugerem que a prática esteja relacionada com alguma condição ou circunstância específica. Há mais servidores sem cargo, logo o número de atos de corrupção relacionado à categoria praticados por tais servidores também é maior.

iii) Como o ato de corrupção foi descoberto?

FIGURA 16: INCIDÊNCIA – DENÚNCIAS VERSUS CONTROLES



Os percentuais expostos na figura 16 demonstram a importância das denúncias como mecanismo de descoberta de atos de corrupção. Em duas das categorias – Fiscalizações e Investigações e Formulação ou Execução de Políticas Públicas, 87% e 75% respectivamente – observa-se uma prevalência acentuada das denúncias como forma de detecção. Na categoria Abuso do Cargo em Benefício Próprio, ainda que não exista grande discrepância, as de-

núncias também são maioria. Apenas na categoria Licitações e Contratos os controles aparecem em percentual superior às denúncias, ainda assim com baixa diferença.

Os números revelam, por um lado, que os controles têm sido efetivos para descortinar corrupções relacionadas a Licitações e Contratos e, em certa medida, para desvendar corrupções relacionadas ao Abuso do Cargo em Benefício Próprio. Por outro

lado, indicam que os controles não têm a mesma efetividade no que concerne a outros tipos de corrupção, como, por exemplo, os relacionados a Fiscalizações e Investigações e à Formulação ou Execução de Políticas Públicas.

Além disso, sugerem que entender licitações e contratos como o “calcanhar de Aquiles” da corrupção na Administração Pública pode ser uma percepção enviesada, fomentada pela maior “visibilidade” desses casos, passíveis de detecção por controles.

Desta forma, há um espaço para que a auditoria adote, nos seus mecanismos de planejamento e execução, os riscos de corrupção decorrentes dos resultados efetivos de ilícitos detectados e sancionados. A inclusão de uma perspectiva real de casos apurados poderá se mostrar um importante insumo para desenvolver novos testes de auditoria com a retroalimentação da lógica de integridade nos órgãos e entidades.

Por fim, parecem indicar que, a depender do tipo de corrupção, investir em controles pode ser inócuo. Melhor caminho, nesses casos, parece ser o fortalecimento de mecanismos para fomentar as denúncias e proteger os denunciantes, bem como disponibilizar trilhas mais transparentes que permitam o denunciante relatar os casos recorrentemente constatados nos órgãos e entidades. Em especial pessoas de dentro da própria organização, que conhecem os procedimentos, acessam as irregularidades, mas muitas vezes se calam por medo de serem vistos como traidores ou sofrer retaliações.

CONCLUSÃO

Os dados correcionais, tradicionalmente vistos como o resultado formal da atuação coercitiva do Estado, podem trazer caminhos e insights para induzir mudanças estruturais e evitar problemas futuros. Essa é a principal reflexão que o presente trabalho traz à tona: a possibilidade de usar punições como ferramentas de apoio à prevenção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 148, p. 1, 2 ago. 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12846-1-agosto-2013-776664-norma-pl.html>. [Último acesso em: 30/06/2022].

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Manual de Gestão de Integridade, Riscos, Controles Internos da Gestão. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publica->

Entender o que ocorreu no passado pode ser um bom ponto de partida para processos efetivos de mudanças. O modus operandi dos casos concretos de corrupção podem indicar, por exemplo, falhas que precisam ser corrigidas, soluções que podem ser fortalecidas e até mesmo desmistificar crenças arraigadas que dificultam a luta contra a corrupção.

O desafio está na apropriação, pelas instituições, da metodologia aqui apresentada, para que passem a utilizá-la como efetivo instrumento de identificação e mitigação de riscos de corrupção, a partir da realidade de cada uma, favorecendo o ciclo virtuoso da prevenção, detecção e punição com a consequente evolução da maturidade das unidades correcionais.

A metodologia de gestão de riscos de corrupção com base em dados correcionais permite o foco em situações gravosas que causaram danos à Administração Pública e, em última instância, à sociedade. A identificação e a avaliação de riscos a partir de casos reais possibilita a diminuição de vieses cognitivos e conecta, ainda que de forma limitada, a teoria à prática, oferecendo insumos para a última e mais importante fase de todo o processo: o tratamento dos riscos.

Quem praticou o ato de corrupção? O que exatamente ocorreu? Como o ilícito foi descoberto? As respostas a essas perguntas orientam as medidas de prevenção e detecção a serem propostas ou aprimoradas, e podem indicar caminhos novos, diferentes dos usualmente trilhados.

Prevenção, detecção e punição são frentes interligadas que se retroalimentam. A metodologia proposta e sua aplicação à Administração Direta federal são exemplos de como o uso de dados obtidos em uma das áreas pode contribuir para as outras se aperfeiçoarem. Afinal, todas fazem parte do mesmo sistema e têm o objetivo comum de moldar comportamentos íntegros e diminuir os espaços e os incentivos para a corrupção.

[coes/planejamento/control-interno/manual_de_girc_versao_2_0.pdf](#). [Último acesso em: 30/06/2022].

OECD (2021). Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5414ae92-pt>. [Último acesso em: 30/06/2022].

_____. 2022. A OCDE e o Brasil: Uma relação mutuamente benéfica. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues/>. [Último acesso em: 30/06/2022].

_____. 2022. Modernizando a dos riscos para a avaliação no Brasil: Rumo a uma abordagem comportamental e orientada por dados, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/modernizando-a-avaliacao-dos-riscos-para-a-integridade-no-brasil_61d7fc60-pt. [Último acesso em: 30/06/2022].

Programa de Conformidade e Ética Anticorrupção para Negócios da UNODC: Um Guia Prático. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/integridade/coordenacao-geral-de-integridade/legislacao-basica/guia-de-avaliacao-de-risco-de-corrupcao.pdf>. [Último acesso em: 30/06/2022].

ROSE-ACKERMAN, Susan (1978), Corruption: A Study in Political Economy, New York: Academic Press.

ROTTENSTREICH, Y., e HSEE, C. K. (2001). Money, kisses, and electric shocks: On the affective psychology of risk. Psychological science, 12(3), 185-190.

- SUTER, R. S., PACHUR, T., e HERTWIG, R. (2016). How affect shapes risky choice: Distorted probability weighting versus probability neglect. Journal of Behavioral Decision Making, 29(4), 437-449.