



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

RELATO TÉCNICO

**GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO COM BASE EM DADOS
CORRECIONAIS: UMA PROPOSTA DE METODOLOGIA**

EVELINE MARTINS BRITO, RENATO CAPANEMA,

**GRUPO TEMÁTICO: 10 Controle social e combate à
Corrupção na Administração Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Gestão de riscos de corrupção com base em dados correccionais: uma proposta de metodologia

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 correccionais. 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 correccionais, de modo a contribuir com o Programa de Integridade da instituição a partir dos resultados das apurações correccionais. 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 Pareto¹, representam, em caso de materialização, 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. 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 relato técnico é **propor uma metodologia** de gestão de riscos de corrupção com base nas informações dos processos concluídos de punição de agentes públicos

¹ 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*".

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 correcionais 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 correcionais 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 Internacional², 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 graves, 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 graves, 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.

² 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.

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.

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, buscase o meio termo (por exemplo, muito baixa e média = baixa ou média e muito alta = alta):

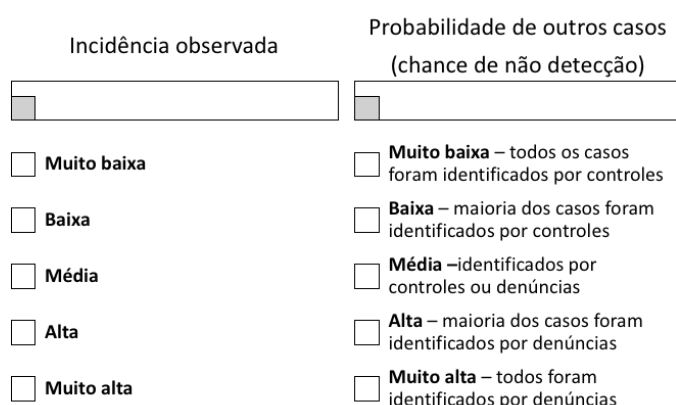


Figura 1: Critérios de probabilidade

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

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

Figura 2: Critérios de impacto

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

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 correcionais.

Recomendações

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 relato técnico traz à tona: a possibilidade de usar punições como ferramentas de apoio à prevenção.

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.

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/publicacoes/planejamento/controle-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.