

## **GESTÃO DE RISCOS E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Rogério Gesta Leal<sup>1</sup>

Chaiene Meira de Oliveira<sup>2</sup>

**Palavras-chave:** Administração pública. Gestão de riscos. Programas de integridade.

Após a redemocratização e com promulgação da Constituição Federal de 1988, a administração pública brasileira como um todo e a forma de estruturação e prestação dos serviços públicos, bem como as formas de contratação e celebração de contratos administrativos foi profundamente alterada recebendo além de disposições normativas específicas, atenção ao caráter principiológico e da probidade. Neste contexto, com o presente trabalho objetiva-se investigar de que forma a instauração de mecanismos de gestão de riscos pode contribuir nos procedimentos da administração pública reduzindo a ocorrência de ilícitos e possibilitando a identificação e responsabilização no caso de ocorrência destes atos.

A temática relaciona-se com a gestão de riscos na esfera pública estando delimitada ao contexto brasileiro com foco na implementação de programas de integridade no serviço público a partir de um estudo doutrinário e normativo. Considerando a necessidade de adequação da administração pública às normas éticas e programas de integridade, bem como da complexidade das relações econômicas estabelecida com a iniciativa privada, questiona-se: quais as possibilidades de instituição de ferramentas de gestão de risco na

---

<sup>1</sup> Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Direito. Professor Titular da UNISC e da FMP. E-mail: gestaleal@gmail.com.

<sup>2</sup> Advogada. Servidora pública municipal. Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas com bolsa CAPES modalidade II (2021-2025). E-mail: chaienemo@outlook.com.

administração pública brasileira e de que forma estas podem contribuir nos procedimentos administrativos?

Para responder ao problema de pesquisa utilizou-se o método de abordagem dedutivo tendo em vista que partindo dos pressupostos gerais sobre a temática da gestão de riscos e programas de integridade passa-se a análise específica da implementação no âmbito da administração pública brasileira com foco na sua utilização para redução e identificação de atos ilícitos possibilitando a respectiva responsabilização. Quanto ao método de procedimento optou-se pelo monográfico e, as técnicas de pesquisa resumem-se a consulta em livros, artigos, periódicos, teses, dissertações, legislação, dentre outros meios.

A hipótese inicial é no sentido não apenas de múltiplas possibilidades, mas sobretudo da necessidade de implementação de sistemas de controle e gestão de riscos, além do aprimoramento dos programas de integridade, os quais vem sendo cada vez mais utilizados na iniciativa privada, para o campo da administração pública na medida em que estas contribuem na busca por negócios mais éticos e melhores resultados principalmente no âmbito da celebração dos contratos administrativos. Assim, embora vislumbre-se um esforço normativo no estabelecimento de normas específicas para introdução e estruturação destes programas, ainda é preciso que estes sejam efetivamente estruturados principalmente na esfera pública na qual ainda não houve a sua efetiva concretização.

A justificativa, em termos teóricos, centra-se na carência de estudos específicos sobre esta temática, necessitando de uma maior compreensão e análises sobre o tema. Denota-se que este é um campo ainda pouco explorado, necessitando de pesquisas para sua continuidade e melhor aplicabilidade, além da possibilidade de formulação de políticas públicas e privadas norteadoras para uma estruturação de instrumentos de gestão de riscos e programas de integridade. Em termos práticos, por mais que haja um esforço principalmente no âmbito dos Tribunais de Contas quando na realização de auditorias, vislumbra-se a ausência de sistemas concretos e integrados a nível nacional no

campo do serviço público no que tange a gestão de riscos e programas de integridade.

Os objetivos específicos, em conformidade com a divisão dos tópicos são, em um primeiro momento delimitar a estruturação da administração pública brasileira com foco na previsão constitucional pós 1988 e seu caráter principiológico; após visa-se os aspectos conceituais e normativos sobre a gestão de riscos e programas de integridade e por fim; analisar a possibilidade implementação destes sistemas na administração pública brasileira buscando identificar as vantagens e desafios.

Em relação ao primeiro tópico, a Constituição Federal de 1988 trouxe significativas alterações na organização estatal e para a administração pública brasileira, sendo que as modalidades de controle passaram a ser aprimoradas. Em um cenário de redemocratização do país, o texto constitucional trouxe significativos avanços políticos e sociais, englobando alterações estruturais na administração pública. Ou seja, acompanhando as mudanças vivenciadas pelo país no período pós redemocratização, o dispositivo constitucional trouxe modificações significativas na forma de estrutura e organização da administração pública carregada de uma alta carga principiológica e voltada a concretização dos princípios e direitos fundamentais.

Assim, é a previsão do art. 37, o qual dispõe expressamente que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Isso faz com que a administração pública precise observar não apenas os preceitos legislativos, mas também os princípios constitucionais na execução de suas atividades. Sobre estas mudanças Oliveira e Vieira (2019) entendem que a governança pública tem sido vista como um novo paradigma a ser seguido, distinto da nova gestão pública e da administração pública burocrática tradicionais aplicando-se em novos tempos e contextos, os quais são marcados pelo pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação.

Quanto ao segundo tópico, inicialmente destaca-se que um dos principais instrumentos normativos é a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº01 de 2016, a qual versa sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Dentre os conceitos, está o do art. 2º, VII, o qual define o gerenciamento de riscos como o processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.

Com a edição do Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais pela Controladoria-Geral da União no de 2015, seguido pela Lei 13.303 de 2016, denominada Estatuto das Estatais, ocorreram importantes avanços no âmbito das políticas de integridade, podendo citar como o exemplo a disposição do art. 8º, VII, o qual dispõe transações obedientes à conformidade; o artigo 9º, parágrafo 1º, dispendo sobre a necessária edição de um Código de Conduta e Integridade, com instâncias, canais, sanções e treinamentos; e o artigo 10, versando sobre a obrigatoriedade de criação de um comitê de conformidade do processo de indicação e avaliação de membros para o Conselho de Administração.

Na mesma linha, em 2017, foi publicado o Decreto 9.203/2017 dispendo sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a partir desta publicação, a Controladoria Geral da União elaborou os Guias Práticos de Implementação de Programa de Integridade Pública; das Unidades de Gestão de Integridade e (iii) de Gestão de Riscos para a Integridade; bem como editou, para estruturação, execução e monitoramento dos programas, a Portaria CGU 1.089, de 25 de abril de 2018, posteriormente revogada tacitamente pela Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019.

Quanto ao terceiro tópico, conforme conclui Ferraz (2018) mostra-se essencial o estabelecimento de patamares semânticos sobre os textos que versam sobre conceitos, com o propósito de sinalizar os contornos a serem seguidos, constituindo balizas de atuação. Concordando com o autor, percebe-se que com estas leis e demais instrumentos há toda a construção de um sistema

normativo voltado para as práticas de integridade tanto no âmbito público quanto no âmbito privado.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, a gestão de riscos mostra-se como sendo essencial para a boa governança considerando que fornece garantias razoáveis para atingir os objetivos organizacionais. Outro ponto destacado é a integração da gestão de riscos à governança corporativa, que por sua vez, constitui uma das boas práticas a serem utilizadas pela administração pública. Para Vieira *et. al.* (2019) tanto a prevenção como a detecção de irregularidades deve ser parte integrante do dia a dia das instituições constituindo um indicador obrigatório para a análise e implementação de políticas públicas estando presente em todo o processo de tomada de decisões.

Diante do exposto, em virtude para o espaço para abordagem e que a pesquisa encontra-se em andamento, pode-se concluir respondendo ao problema de pesquisa que são múltiplas as possibilidades de instituição de ferramentas de gestão de risco na administração pública brasileira sendo que estas podem contribuir nos procedimentos administrativos desde a sua formulação, execução, detecção de eventuais irregularidades e respectiva responsabilização. Com isso, da mesma forma que ocorre na iniciativa privada, a gestão de riscos e instituição de programas de integridade mostra-se como instrumentos essenciais a serem adotados pelo poder público como forma de garantia dos preceitos normativos e constitucionais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 15 out. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº01 de 2016**. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33947/5/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf>>. Acesso em 20 out. 2021.

**XVI SEMINÁRIO NACIONAL**  
DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

VI MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS

REALIZAÇÃO

**UNISC**  
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL



ISSN: 2447-8229  
2021

BRASIL. Lei 13.303/2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em 20 out. 2021.

BRASIL. Decreto 9.203/2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)>. Acesso em 20 out. 2021.

FERRAZ, Sérgio. Das regras de governança corporativa, transparência e gestão de riscos. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, n. 7, ano 2, p. 109-137, out-dez, 2018.

OLIVEIRA, Márcia Néa Pascoal Correio; VIEIRA, Oderlene de Oliveira Correio. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, núm. 2, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Gestão de Riscos no TCU**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/gestao-de-riscos/governanca-e-gestao-de-riscos.htm>>. Acesso em 20 out. 2021.

VIEIRA, James Batista; *et. al.* **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019