

COMITÊ INTERNO DE GOVERNANÇA - CIG
SECRETARIA-EXECUTIVA

**GUIA INTRODUTÓRIO À
GESTÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE**



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA

BENTO ALBUQUERQUE

COMITÊ INTERNO DE GOVERNANÇA - CIG

MARISETE FÁTIMA DADALD PEREIRA
SECRETÁRIA-EXECUTIVA

BRUNO EUSTÁQUIO FERREIRA CASTRO DE CARVALHO
SECRETÁRIO-EXECUTIVO ADJUNTO

JOSÉ ROBERTO BUENO JÚNIOR
CHEFE DE GABINETE DO MINISTRO

PAULO CÉSAR DOMINGUES
SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO

RODRIGO LIMP NASCIMENTO
SECRETÁRIO DE ENERGIA ELÉTRICA

JOSÉ MAURO FERREIRA COELHO
SECRETÁRIO DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

ALEXANDRE VIDIGAL DE OLIVEIRA
SECRETÁRIO DE GEOLOGIA, MINERAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO MINERAL

GUIA INTRODUTÓRIO À GESTÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE

ELABORAÇÃO TÉCNICA

SECRETARIA-EXECUTIVA
ASSESSORIA ESPECIAL DE GESTÃO ESTRATÉGICA- AEGE

EQUIPE

NEY ZANELLA DOS SANTOS
JAIREZ ELÓI DE SOUSA PAULISTA
JOÃO CLAUDIO LIMA DE FRANCO
JULIO CESAR MELLO RODRIGUES
YSIS GABRIELE FEITOSA DA SILVA – ESTAGIÁRIA DE GESTÃO PÚBLICA - UNB

APRESENTAÇÃO

A essência da Administração Pública, a razão de ser dos órgãos, assim como o perfil profissional e a conduta de todo agente público são determinados pelo compromisso com o zelo absoluto pela boa governança pública, com a qualidade e a efetividade da prestação de serviços públicos à sociedade – muitos dos quais, por sua essencialidade, são indelegáveis. Ou seja, a Administração Pública e os seus agentes devem ser, por deveres legais, éticos e morais, verdadeiros “guardiões da coisa pública” e diligentes propagadores de benefícios e serviços à coletividade que, efetivamente, agreguem valor à qualidade de vida das pessoas, que promovam igualdade e justiça social e, concretamente, contribuam para o desenvolvimento do País.

O comportamento ético dos agentes públicos é um direito do usuário de serviço público assegurado na Lei 13.460/2017:

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

[...]

XII - observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos;

A este respeito, de acordo com a publicação “Recomendação do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE sobre Integridade Pública”, a corrupção foi relatada como uma grande causa de preocupação dos cidadãos, posto que corrói recursos públicos, amplia desigualdades econômicas e sociais, além de ser inconteste geradora de insatisfação e desconfiança em relação às instituições públicas.

Além disso, reconhecidamente, ela pode afetar a imagem e a credibilidade dos países no cenário internacional, gerando barreiras, restrições e fuga de potenciais investidores cujos empreendimentos poderiam gerar desenvolvimento uma vez aportados.

Ao longo dos anos foram sendo consolidadas estruturas, sistemas, ordenamentos legal e jurídico, enfim múltiplas medidas de combate e mitigação de condutas danosas à gestão pública.

APRESENTAÇÃO

Ao longo dos anos foram sendo consolidadas estruturas, sistemas, ordenamentos legal e jurídico, enfim múltiplas medidas de combate e mitigação de condutas danosas à gestão pública.

Os tribunais de contas, as controladorias, os ministérios públicos – em todas as esferas de governo – os sistemas de controles, de informações, os mapeamentos de processos, a seletividade mais apurada de perfis de dirigentes, tudo isto vem sendo construído e multiplicado ao longo do tempo. Investimentos vultuosos, reconhecidamente, na criação de órgãos de controle, estruturas, sistemas, tecnologias, servidores públicos, constituem um expressivo aparato destinado ao monitoramento e controle da gestão pública.

Mais uma importante vertente da gestão pública no combate às ações potencialmente danosas aos interesses públicos é a “Gestão da Integridade”, tema objeto desta Cartilha que enfoca especificamente a abordagem de “Riscos à Integridade”, que parte das definições legais aplicáveis, orientações firmadas pelo Ministério da Economia e pelos Órgãos de controle, assim como por importantes bases teóricas acerca deste tema.

Cabe destacar, por pertinente, que o referido documento da OCDE, define Integridade como sendo o “alinhamento consistente à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.



FOTOGRAFIA POR MATTHEW HENRY EM UNPLASH.COM

De início, é importante considerar que a abordagem sobre “Riscos à Integridade” reúne pelo menos dois conceitos, quais sejam: riscos e integridade.

Nesse sentido, compulsados vários conceitos a respeito, é possível entender que “riscos” são eventos que potencialmente podem impactar/impedir parte ou total alcance de objetivos/resultados.

APRESENTAÇÃO

Portanto, quando se fala em “Gestão de Riscos” considera-se todas as ações necessárias a serem exercidas sobre os fatores de riscos de modo a procurar gerenciá-los, controlá-los ou mesmo eliminá-los, tendo-se como principais propósitos envolvidos visam mitigar e mesmo extinguir quaisquer perdas/danos ao que se busca alcançar, ou seja, assegurar as efetivas entregas aos seus destinatários.

A dimensão mais conhecida da abordagem de riscos se refere à “Gestão de Riscos em Atividades/Processos Organizacionais”. No entanto, nos anos mais recentes da governança pública uma outra vertente, ou segmento, ou mesmo uma parte integrante desta gestão, se refere especificamente à consideração indispensável dos requisitos de integridade na Administração Pública.

Portanto, cada vez mais se faz presente e ganha vulto o enfoque na “Gestão de Riscos à Integridade”, que se refere à adoção de ações e medidas que possam combater potenciais eventos que, de alguma forma, possam minar e fragilizar ambientes das organizações públicas gerando condições facilitadoras de ocorrências de corrupção, fraudes e desvios éticos de conduta.

Nesse contexto, o Ministério de Minas e Energia ao longo da sua trajetória não só comprehende a contínua necessidade de reunir informações e construir aprendizados sobre o assunto, como também vem buscando conceber novas formas de disseminar conteúdos pertinentes, acompanhar os diplomas legais, as normas e regulamentos aplicáveis e promover ações efetivas para evitar todo e qualquer “risco à integridade”.

Assim, o MME cuidou de elaborar uma política que aborda o tema da integridade e, concomitantemente, tem desenvolvido ações com o propósito não só de difundir à importância da gestão da integridade, como também procedimentos específicos que visam elevar a transparência da gestão, canais de comunicação para os públicos externo e interno, melhorias da governança, monitoramento sobre conflito de interesses, nepotismo, acumulação de cargos entre outras medidas.

APRESENTAÇÃO

A edição deste Guia é mais uma iniciativa para tornar a atenção e as ações voltadas para este tema cada vez mais presentes na governança do MME e nas condutas e atuações de todos os servidores.

OBJETIVOS

Sendo definitiva a importância da conduta íntegra dos agentes públicos no trato da “coisa pública” e, ao mesmo tempo, em consonância com os dispositivos legais e normativos que estabelecem e disciplinam os requisitos da boa governança, os deveres e proibições, as orientações dos Ministérios da Economia, da Transparência e Controladoria Geral da União, do Tribunal de Contas da União e da Comissão de Ética Pública, busca-se com a edição deste Guia mais um avanço no sentido de que os conceitos, o aprendizado, a importância da gestão da integridade sejam mais disseminados, que se ganhe ainda mais envolvimento e engajamento em todas as áreas do MME, bem como que as ações em curso e os programas de integridade futuros possam contar com ainda mais contribuições e inteira adesão de todos os dirigentes e servidores.

Cabe considerar, ainda, que conforme estabelecido pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, integridade é, ao mesmo tempo, um dos princípios e mecanismos da governança pública. Logo, é orientação pragmática e meio relevante para consolidar e assegurar valores, requisitos e condutas orientados para a efetiva integridade pública.

Dessa forma, estão reunidas neste Guia as principais orientações necessárias à melhor compreensão desta importante dimensão da governança pública, ou seja, a integridade, de modo a ampliar a base de conhecimentos e informações que possa fundamentar avanços contínuos e sistemáticos na implantação de medidas destinadas a Gestão de Riscos à Integridade.

OBJETIVOS

Outrossim, cumpre recomendar que a leitura deste Guia seja complementar/associada à do Guia Introdutório de Gestão de Riscos, do MME, bem como ressaltar que quaisquer dúvidas, críticas e contribuições serão sempre bem recebidas pela Assessoria Especial de Gestão Estratégica da Secretaria-Executiva – AEGE/SE.



CONCEITOS BÁSICOS

RISCO

Segundo a TBS (Treasury Board of Canada Secretariat) risco é definido como “a incerteza que acompanha eventos e resultados futuros. É a expressão da probabilidade e do impacto de um evento que possa, potencialmente, afetar a consecução dos objetivos de uma organização” (TBS, 2001).

Logo, é a combinação entre a probabilidade que determinado evento tem de ocorrer e os possíveis impactos que possam por ele ser gerados, positivos ou negativos, caso tal evento se concretize.

RISCO -> PROBABILIDADE X IMPACTOS

GESTÃO DE RISCO

De acordo com a ENAP – em seu Caderno 23/2003, a gestão de riscos é o processo contínuo e sistemático de tomada de decisões e solução de problemas, ou o processo de lidar com incertezas no ambiente das políticas públicas. O seu objetivo é aumentar os benefícios e reduzir os custos de atividades cujos resultados são incertos. Portanto, visa identificar, analisar e avaliar possíveis riscos para poder decidir, planejar, executar e monitorar o contexto enfrentado, objetivando minimizar os impactos, ou diminuir a probabilidade que ocorram os riscos.

INTEGRIDADE

Segundo a Transparência Internacional, é pertinente compreender INTEGRIDADE como uma decorrência da adoção e prática efetivas de padrões éticos, morais, de comportamentos e ações contínuas e sistemáticas que estabelecem ambientes e relações que impedem e combatem quaisquer possibilidades de desvios de condutas, fraudes e corrupção.

CONCEITOS BÁSICOS

A identificação de instâncias responsáveis tem o mérito de identificar núcleos de orientação, de formulação de proposições, de reunião de subsídios e contribuições, enfim de acompanhamento específico que facilite a disseminação de conteúdos, a concepção de programas e ações.

Já a análise de perfil e riscos requer conhecimento amplo sobre as estratégias organizacionais, os seus programas, processos e até mesmo rotinas, para que assim, no âmbito de cada Unidade, sejam pesquisados/mapeados os potenciais riscos, a sua caracterização, bem como ações para eliminá-los, monitoramento contínuo e demais medidas que sejam necessárias.

Quanto a estruturar regras e procedimentos, cabe observar que as organizações têm “instrumentos basilares” que orientam as ações de gestão, os processos de trabalho, assim como a conduta das equipes e dos indivíduos, no seu ambiente. Entre eles estão o planejamento estratégico, a cadeia de valores, os objetivos organizacionais, os normativos, os processos de trabalho, o código de ética etc. A definição de regras e procedimentos para a Gestão de Riscos à Integridade deverá estar alinhada a esse conjunto, mas com o objetivo específico de cuidar da definição de diretrizes, objetivos, meios e procedimentos destinados a prevenir, controlar/monitorar e eliminar quaisquer riscos à integridade.

O monitoramento contínuo refere-se a ações efetivas, sistemáticas e que compõem um ciclo virtuoso de acompanhamento e controle dos potenciais riscos à integridade e da observância e implementação dos mecanismos destinados a superá-los. Deve incluir investigar e reunir dados e informações sobre necessidades de aperfeiçoamentos, de treinamentos de pessoas, de redesenho de processos, atividades e rotinas, de ferramentas de trabalho, de recursos e tecnologias empregados, de modo a garantir não só a efetividade do combate aos riscos à integridade, como também sucessivos ganhos em termos de avanço da cultura e das ações de Integridade.

CONCEITOS BÁSICOS

RISCOS PARA A INTEGRIDADE

Segundo a CGU, “riscos para a integridade são aqueles que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção. Os riscos para a integridade podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem. Ou seja, são eventos potenciais que podem facilitar a ocorrência de corrupção, fraude, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta.”.

PILARES PARA A CONDUÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Para a concepção e adoção de ações voltadas para a gestão de riscos à integridade, mor meio de programas específicos, a CGU recomenda que sejam observados cinco pilares, quais sejam:

- COMPROMETIMENTO E APOIO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO
- DEFINIÇÃO DE INSTÂNCIA (S) RESPONSÁVEL (IS)
- ANÁLISE DE PERFIL E RISCO
- REGRAS E INSTRUMENTOS
- MONITORAMENTO CONTÍNUO

O comprometimento e apoio da Alta Administração são imprescindíveis, pois evidenciam o patrocínio, a legitimidade e a orientação diretiva das autoridades que comandam a organização, além do que os exemplos vindos do topo da pirâmide hierárquica influenciam, sobremaneira, os aspectos inerentes à cultura organizacional e, assim, também as condutas de equipes e indivíduos.

O ASPECTO CULTURAL COMO FATOR DETERMINANTE

A compreensão do que é “ser íntegro” pode sofrer distorções com base na cultura ou formação do analista e/ou responsável pela identificação e mapeamento dos riscos à integridade.

Desta forma, necessário se faz o entendimento do que se configura na “Cultura da Integridade”.

Segundo a LEC – Legal & Ethics Compliance, a Cultura da Integridade “é a maneira de as empresas modificarem seus processos desde a raiz, de modo a garantir um trabalho transparente e correto.”.

Por “transparente e correto”, no âmbito do serviço público, entenda-se legal, ou seja, dentro do previsto em lei e, sobretudo, moral.



FOTOGRAFIA POR MATTHEW HENRY EM UNPLASH.COM

O princípio da legalidade no Direito Administrativo vincula todas as ações dos agentes públicos ao previsto expressamente em lei. Ou seja, ao cidadão tudo é permitido, desde que não contrarie a legislação. Já ao agente público, somente é permitido o que a legislação prevê.

Já o princípio da moralidade depreende que em sua atuação o administrador público deve atender aos ditames da conduta ética, honesta, exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

O mapeamento de riscos à integridade deve, portanto, ser antecedido pela internalização sobre o que é correto, dentro dos limites legais e, com fundamentação irrestrita na moralidade. Os riscos de incorreções são, então, identificados e gerenciados, na busca de mecanismos para sua mitigação.

¹ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 1^a ed. Salvador: Juspodivm, 2005.

PRINCIPAIS TIPOS DE RISCOS À INTEGRIDADE

- NEPOTISMO

O “nepotismo” é objeto da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal – STF. Mais especificamente, no âmbito da Administração Pública Federal – APF, o Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010, dispõe sobre a vedação do nepotismo no contexto da APF, sendo, a rigor, vedado desde a Constituição Federal, ao dispor sobre os princípios que regem a administração pública.

Nepotismo é a ação praticada por agente público que, fazendo uso da sua posição e/ou poder, influencia/promove contratação ou favorecimento de parentes no âmbito da APF.

De acordo com o referido Decreto, são considerados familiares o cônjuge, companheiro ou parentes em linha reta ou colateral por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.

Exemplos:

- a) favorecimento de familiares em processos seletivos;
- b) ingerência de agente público para a contratação de familiar por empresa prestadora de serviços;
- c) parentesco entre o fiscal de¹ contrato e a respectiva terceirizada;
- d) nomeação de familiares para cargo em comissão e/ou função de confiança no nível hierárquico inferior ao do agente público.

No MME, quando feitas nomeações, as pessoas nomeadas declaram se as respectivas nomeações podem ser enquadradas ou não como decorrentes de nepotismo. Além disto é feito, anualmente, um levantamento de dados e informações (parte de um “inventário” de atualização) por meio do qual cada servidor/a declara expressamente, sob sua inteira responsabilidade, se incorre ou não em situação que possa ser caracterizada como nepotismo. Independentemente destas ações, cabe a cada servidor e dirigentes – a qualquer momento - zelar pela fiel observância da proibição de nepotismo.

PRINCIPAIS TIPOS DE RISCOS À INTEGRIDADE

- ABUSO DE PODER EM FAVOR DE INTERESSES PRIVADOS

É caracterizado por conduta contrária ao interesse público, na qual o agente público usa, indevidamente, sua condição para atender interesse privado em benefício próprio ou de terceiros.

Exemplos:

- a)Concessão de cargos ou vantagens em troca de apoio;
- b)Esquivar-se do cumprimento de obrigações;
- c)Falsificação de informação para interesses privados;
- d)Agir de forma voluntária e de própria iniciativa para atuar sobre processos de trabalho visando agilização indevida;
- e)Outras formas de favorecimento a terceiros ou a si mesmo.

Algumas formas (não exaustivas) de ação:

- a)Acompanhamento das ações dos agentes públicos em seu dia-a-dia, com ações de conscientização quanto à importância de observar-se o princípio da imparcialidade no serviço público;
- b)Abertura de canal interno e externo de formalização de denúncias quanto a práticas abusivas de poder.

- CONFLITO DE INTERESSES

A Lei 12.813, de 16 de maio de 2013 dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Refere-se, portanto, à questão de conflito de interesses enquanto o agente público se encontra no exercício de cargo/função, bem como enfatiza proibições mesmo após o término desse exercício.

De acordo com a referida Lei, o conflito de interesses pode ser entendido como a “situação decorrente do confronto gerado entre interesses públicos e privados, que possa comprometer os interesses coletivos ou influenciar, de forma imprópria, o desempenho da função pública”.

PRINCIPAIS TIPOS DE RISCOS À INTEGRIDADE

- CONFLITO DE INTERESSES

A mesma Lei assim dispõe sobre situações que configuram conflito de interesses enquanto o agente público encontra-se no exercício de cargo/emprego público, no âmbito do Poder Executivo Federal:

- a) Divulgar ou fazer uso de informação privilegiada,² em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas.
- b) Exercer atividade que implique a prestação de serviços ou manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe.
- c) Exercer, direta ou indiretamente, atividade que, em razão de sua natureza, seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas.
- d) Atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- e) Praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão.
- f) Receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento.
- g) Prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

2 - Informação privilegiada – é a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo Federal, que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.

PRINCIPAIS TIPOS DE RISCOS À INTEGRIDADE

- CONFLITO DE INTERESSES

Já em relação aos impedimentos posteriores ao desligamento do cargo/emprego público, a Lei define que configura conflito de interesse:

- a) Decorrido qualquer tempo, após o desligamento do cargo/emprego público, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades que exercia.
- b) Decorridos até 6 (seis) meses, após o desligamento do cargo/emprego público:
 - b.1) Prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.
 - b.2) Aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado.
 - b.3) Celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou
 - b.4) Intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.

No caso dos itens b.1 a b.4 acima, casos concretos poderão ser objeto de avaliação e autorização da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR) ou do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, que especificamente descaracterizem a hipótese examinada como conflito de interesses. Assim, ex-servidor (a) que, após desligar-se do cargo/emprego no período mencionado, vá assumir situação semelhante às hipóteses apresentadas deverá – para melhor garantia – consultar um dos Órgãos mencionados para os esclarecimentos necessários e não incorrer em conflito de interesses.

PRINCIPAIS TIPOS DE RISCOS À INTEGRIDADE

- CONFLITO DE INTERESSES

O conflito de interesses é também tratado no Código de Conduta da Alta Administração e Resolução específica da Comissão de Ética Pública determina – aos agentes públicos alcançados pelo Código que – ao serem nomeados e na medida que sejam necessárias atualizações – apresentem, àquela Comissão, Declaração Confidencial de Informação – DCI na qual, entre as informações a serem declaradas, há abordagem específica sobre conflito de interesses.

No MME, além do acompanhamento das apresentações das DCI's, a exemplo do que é feito em relação a nepotismo, quando das nomeações de servidores/as e também anualmente, são levantadas informações sobre eventuais situações de conflito de interesses, mediante declaração formal e expressa de cada servidor. Independente destas ações, igualmente cabe a cada servidor e dirigentes – continuamente – assegurar a observância da proibição de conflito de interesses.

- PRESSÃO (INTERNA OU EXTERNA) PARA INFLUENCIAR CONDUTA DE AGENTE PÚBLICO

Refere-se à pressão de natureza antiética e/ou ilegal, direta ou indireta, implícita ou explícita, exercida por terceiros com o propósito de influenciar indevidamente a conduta e a atuação de agente público.

Essa pressão pode ser exercida por pessoas (agentes públicos ou privados) que detém presumida/pretensa forma de poder/ascendência (hierárquico, econômico, político ou social) em relação ao agente público, mas também pode ser exercida por quaisquer pessoas com algum interesse específico.

As referências mais comuns sobre esse tema mencionam pressões a agentes públicos envolvendo lobby ilegal, tráfico de influência, pretensão de alguma forma de favorecimento, obtenção indevida de informações.

PRINCIPAIS TIPOS DE RISCOS À INTEGRIDADE

- APROPRIAÇÃO/USO DE RECURSOS PÚBLICOS EM BENEFÍCIO PRÓPRIO OU DE TERCEIROS (PARA ATENDER A INTERESSES PRIVADOS)

Refere-se a ação de agente público com o propósito de apropriar-se de recursos públicos, quaisquer que sejam estes, por meio de conduta ilegal, de maneira a atender interesses escusos em seu benefício ou de terceiros.



FOTOGRAFIA POR @ZBURIVAL EM UNSPLASH.COM

- RECEBIMENTO OU MESMO SOLICITAÇÃO DE VANTAGEM INDEVIDA

Refere-se à situação em que o agente público – fazendo uso da atividade pública que exerce – venha a pleitear ou receber alguma forma de vantagem indevida que represente enriquecimento ilícito, em valor monetário, conveniência, benefício ou utilidade.

Cabe ressaltar que a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, em seu art. 9º (incisos I a XII) enfatiza situações que notadamente configuram atos de improbidade que caracterizam enriquecimento ilícito.

A GESTÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE

3

A Gestão de Riscos à Integridade consiste no gerenciamento de eventos potenciais que podem facilitar a ocorrência de corrupção, fraude, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta. Desta forma, o objetivo da gestão de riscos à integridade é, através do mapeamento de processos organizacionais, reduzir a ocorrência desses eventos. É importante ressaltar que geralmente é feito em etapas que formam um sistema cíclico, e é gerenciado por uma unidade específica para tal.

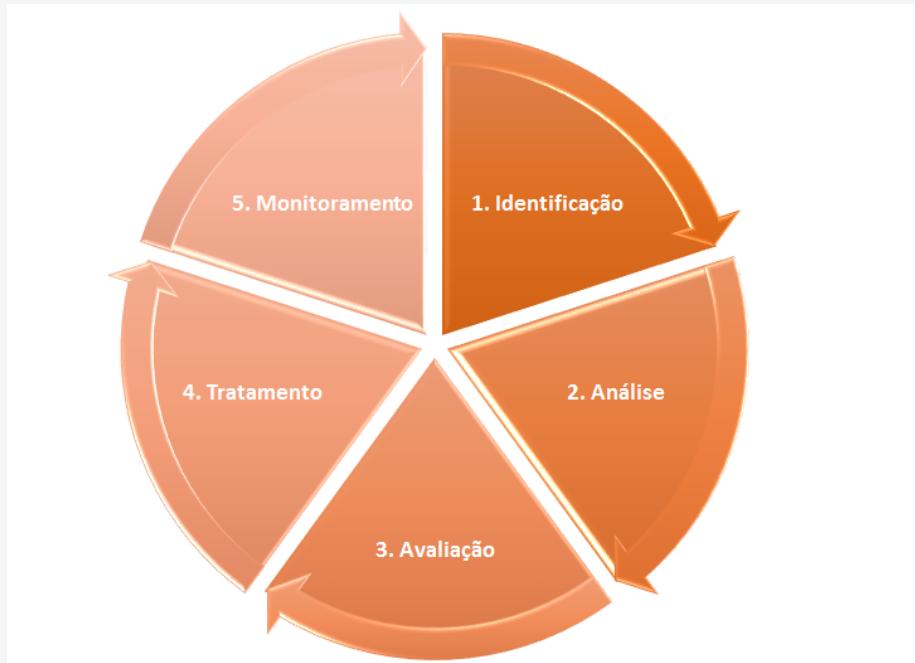
Já citada anteriormente a importância e a emergência desse tipo de gestão, vale relatar alguns dos benefícios promovidos por ela.

São eles:

- I)Mantém as questões de prevenção da corrupção, integridade e boa governança na agenda e dá um passo em relação a uma abordagem puramente legalista.
- II)Permite a identificação de riscos comuns em uma determinada área ou setor que exija ação ou reforma institucional mais ampla.
- III)Permite partilhar conhecimentos e boas práticas na identificação de riscos e, em particular, em medidas de mitigação em determinado setor ou entre setores, instituições, projetos ou processos.
- IV)Permite o intercâmbio efetivo de boas práticas que sirva como fonte de inspiração, ideias e apoio entre pares para a boa governança no setor público.

Além disso, cabe ao gestor organizar, de forma adequadamente estruturada, cada processo de gestão de risco, em relação às atividades sob sua responsabilidade e que requeiram acompanhamento específico e efetivo dos riscos a que estão submetidas.

O CICLO DA GESTÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE

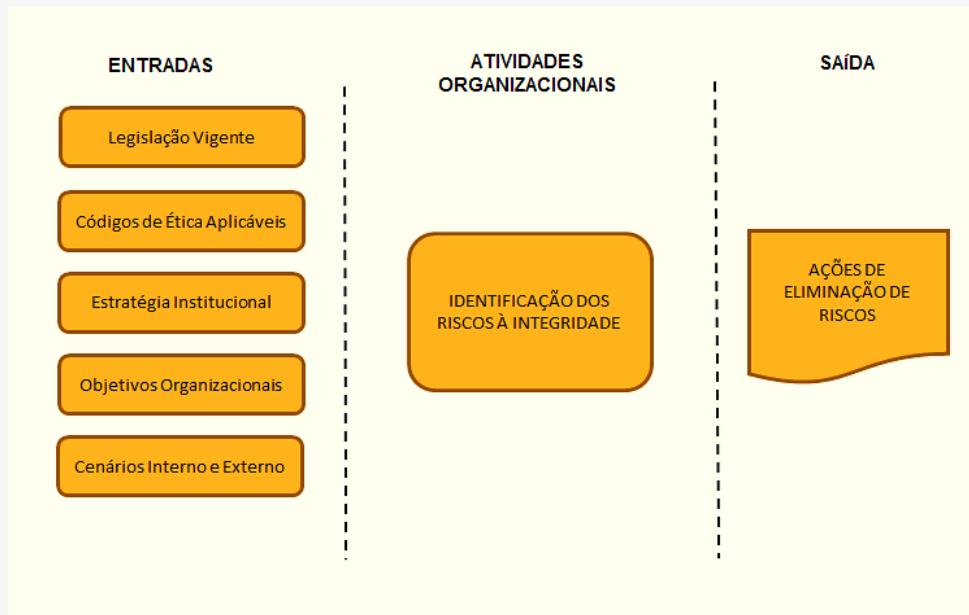


A Identificação é a primeira etapa ou fase do gerenciamento de riscos. Para sua realização, parte-se da consideração das estratégias, dos objetivos organizacionais, da legislação e códigos de ética aplicáveis vigentes e da análise do cenário.

A premissa a ser considerada, especificamente para riscos à integridade, é que o apetite de riscos de qualquer organização deve ser igual a zero, ou seja, na etapa de identificação deve-se partir do princípio de que nenhum risco afeito à integridade deixará de ser identificado e inserido no ciclo de gestão de riscos.

O CICLO DA GESTÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE

O fluxo de atividades que permitem a eliminação de riscos à integridade pode obedecer ao seguinte diagrama esquemático:



As ferramentas para a identificação de riscos à integridade devem ter como parâmetros, por um lado, os princípios fundamentais que regem a Administração Pública, os regramentos acerca de deveres, proibições, valores éticos e morais, enfim todo o conjunto que disciplina a gestão pública e as condutas dos seus agentes. E, de outro lado, as características inerentes às atividades organizacionais, processos de trabalho, bases e sistemas de informações, interações com partes relacionadas, tecnologias empregadas.

Para a identificação e tratamento de riscos à integridade é relevante contar com aprendizado específico, consultas a material especializado, conhecimento dos normativos que tratam do assunto, intercâmbio de experiências, benchmarking interno e externo, de modo a reunir conhecimento apropriado, conceber meios, instrumentos e ações que possam permitir efetividade à gestão de riscos à integridade.

O CICLO DA GESTÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE

A CGU, em seu Guia Prático para a Gestão de Riscos para a Integridade, aponta algumas áreas/grupos susceptíveis a riscos à integridade, tais como: compras públicas; acordos/convênios; diárias e passagens; alta direção; concessão de crédito; fiscalização; colegiados; atendimento ao público.

Como pode ser observado, essas áreas são comuns à maioria dos Órgãos públicos e relativas aos segmentos administrativos. Logo, devem ser objeto de atenção no mapeamento de riscos à integridade. No entanto, além desses exemplos muito comuns, cada organização tem processos que lhe são específicos, inerentes às suas competências e atividades.

Portanto, evidente a necessidade de voltar-se para essas especificidades e tratá-las, igualmente, na perspectiva de riscos à integridade. Verifica-se, também, que as especificidades são predominantemente relativas às áreas finalísticas das organizações, ou seja, aqueles segmentos cujos produtos/resultados representam entregas à sociedade, direta ou indiretamente.

Nesse sentido, cabe observar que no âmbito dos Ministérios – Órgãos que cuidam predominantemente de políticas públicas – embora tratem de segmentos de atividades distintas, uns dos outros –, também é possível identificar similitudes nos processos organizacionais que envolvem as atividades desenvolvidas pelas suas áreas finalísticas, como demonstram os seguintes exemplos: processos de leilões, desde as concepções iniciais; processos relativos a tarifas de serviços públicos; estudos relativos a inventários de potencial criação ou expansão de serviços públicos; concessões de serviços públicos; proposição de diplomas legais; processos de concepção de políticas setoriais.

As situações mencionadas, no parágrafo anterior, são meramente ilustrativas no propósito de destacar exemplos de processos que, dada sua natureza, podem ser susceptíveis a riscos à integridade quanto a conflito de interesses, segurança e uso da informação, influência, enfim num contexto de possibilidades de riscos comum a todas as organizações.

O CICLO DA GESTÃO DE RISCOS À INTEGRIDADE

No caso específico do MME, as políticas, diretrizes, normativos, regulamentos e decisões governamentais nos segmentos de petróleo, gás, biocombustíveis, energia elétrica, mineração, envolvem uma multiplicidade de agentes setoriais e, portanto, de partes relacionadas.

Em tal contexto, é importante assegurar zelo absoluto com as questões que, nesses segmentos, possam representar “valor” para o interesse privado.

Dessa forma, mostra-se evidente a necessidade de que todas as ações voltadas para Gestão de Riscos à Integridade não se restrijam às atividades que sejam apenas das áreas administrativas. É indiscutivelmente necessário que as áreas finalísticas se envolvam cada vez mais nos processos de gestão de riscos à integridade.

Em benchmarking realizado, muitos são os exemplos de Programas de Integridade em andamento na Administração Pública Federal. Nota-se, com base nos exemplos analisados, a importância estratégica em contextualizar o processo que envolve a gestão de riscos à integridade como parte integrante e indissociável de um Programa de Integridade robusto e envolvente, que sensibilize todo o corpo de servidores do Ministério, sendo motivado, sobretudo, pelo envolvimento e comprometimento da alta gestão.

Alguns exemplos de Programas de Integridade avaliados incluem:

- FINEP Inovação e Pesquisa (<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/programa-de-integridade/o-programa-de-integridade>)
- PETROBRAS (https://petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/compliance-etica-e-transparencia/?gclid=CjwKCAiAo5qABhBdEiwAOtGmbsysKhqNizOA6_JeQh6ZXwgV9RNkQ1VrCzrx06h2kBlo89edSIyLtBoCLPMQAvD_BwE)
- Plano de Integridade do Ministério da Economia (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/planos-de-integridade/arquivos/mecon-plano-de-integridade-v2.pdf>)

AS ETAPAS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS RISCOS À INTEGRIDADE

Tome-se por determinante que, no caso específico dos Riscos à Integridade, cumpre definir a tolerância e apetite a riscos como NULOS, ou seja, não há como tolerar, em hipótese alguma, a manutenção de riscos à integridade sem o devido endereçamento de soluções que permitam a sua eliminação.

Dessa forma, as etapas de análise e avaliação de riscos, disciplinas estas clássicas dentro da Gestão Integrada de Riscos, podem ganhar aspectos diversos no caso da Gestão de Riscos à Integridade.

Deve-se referir ao Guia Introdutório à Gestão de Riscos, de formulação da AEGE/SE/MME, para a consulta do conteúdo disciplinar relativo às boas práticas nestes quesitos, contudo sem jamais deixar de considerar as premissas aqui definidas.

O primeiro passo da análise é visualizar qual a probabilidade de ocorrência do risco. Para isso, deve-se entender o que é a probabilidade e seus níveis.

TRATAMENTO

Essa etapa constitui a definição de respostas ao risco. Só é possível dar início à fase de tratamento após estabelecer o nível de tolerância da organização, e identificar e analisar os riscos. Ou seja, concluir as etapas descritas anteriormente.

As respostas propostas precisam estar alinhadas ao apetite. É necessário também escolher um tipo de resposta. Os tipos são:

- Aceitar o risco: Os Riscos à Integridade jamais são aceitos. Desta forma, tal possibilidade deve ser descartada imediatamente.



FOTOGRAFIA POR JASON BLACKEYE EM UNSPLASH.COM

AS ETAPAS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS RISCOS À INTEGRIDADE

- Compartilhar o risco: decide-sepor transferir a responsabilidade de gerência do risco, seja para outra entidade ou parceria.
- Evitar o risco: visa retirar-se da situação de risco tomandoas medidas mais adequadas para o cenário.
- Mitigar o risco: objetivadefinir um controleinterno para prever o risco e evitar a ocorrência dele. Ou ainda, diminuir a ocorrência dele com foco em minimizar os possíveis impactos. Dependendo da magnitude do risco, pode ser necessário um plano de contingência.

A Matriz de Controle de Riscos, exemplificada e detalhada no Guia Introdutório à Gestão de Riscos do MME constitui-se em ferramenta especialmente desenhada para aquela dimensão do trabalho da Gestão de Riscos, mas também tem conteúdo que pode ser aplicado à Gestão de Riscos à Integridade.

Recomenda-se, portanto, que o leitor recorra àquele Guia para aprofundar-se nas questões específicas relacionadas ao tema. Reiterase, entretanto, que o mapeamento/controle dos riscos, feito através da matrizes e instrumentos apropriados, é de fundamental importância para a etapa de monitoramento.

3. MONITORAMENTO

Esta etapa constitui a checagem contínua ou periódica das demais etapas. O monitoramento se dá pela verificação de todo o ciclo da gestão de riscos, mas principalmente da análise, avaliação e tratamento.

Promove a garantia da eficácia em todo o processo, pois pode identificar novos riscos, encontrar novas características dos riscos já identificados e visualizar mudanças que podem gerar novas medidas de tratamento.

Nesse sentido o controle e os registros produzidos durante todas as etapas é de extrema importância. Através dos registros há possibilidade de comparação, identificação de equívocos e melhoria contínua.

Ademais, vale ressaltar a importância da comunicação entre toda a equipe responsável durante a gestão, pois a comunicação eficaz promove novas ideias e melhor atuação de um maior número de áreas ou até mesmo de todas as instâncias envolvidas no trabalho.

CONCLUSÃO

UMA ORGANIZAÇÃO QUE APREENDE, INTERNALIZA, DESENVOLVE E CONSOLIDA UMA CULTURA DE INTEGRIDADE, RESPEITA O SEU PAÍS, A SOCIEDADE, AS INSTITUIÇÕES, A SI PRÓPRIA E AOS SEUS INTEGRANTES!



Considerando o alto impacto que as ações relacionadas aos desvios de conduta de agentes públicos podem ter sobre a credibilidade e a imagem da Administração Pública e, sobretudo, no que tange à efetividade dos serviços públicos – no atendimento às demandas da sociedade – gerenciar riscos à integridade tem indiscutível importância e deve fazer parte de todas as agendas, em todos os segmentos da gestão pública.

Nesse sentido, espera-se, com presente Guia, poder apresentar a todos os servidores e colaboradores do MME orientações básicas para a implementação de ações de gestão de riscos à integridade em todas as Unidades do Ministério.

Gerenciar os riscos potencialmente inerentes às atividades de cada área deve ser responsabilidade compartilhada por todos os gestores envolvidos. A aplicação integral de orientações e práticas, aqui apresentadas, deve ser encorajada e acompanhada com afinco na busca avanços sempre importantes para a consolidação de ambientes de plena integridade e transparência, em torno da realização da missão institucional do MME.

A propósito, se sobressai, em importância e como condição fundamental, o envolvimento e o patrocínio da alta gestão que, até então, sempre se fizeram presentes. Ademais, a participação efetiva do corpo gerencial do MME é requisito indispensável para a Gestão de riscos à Integridade.