



Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Curso de Mestrado em Administração Pública

Jamile Camargos de Oliveira

**COMBATE À CORRUPÇÃO E INTEGRIDADE PÚBLICA: ESTUDO DAS IFES DE
MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2020

Jamile Camargos de Oliveira

COMBATE À CORRUPÇÃO E INTEGRIDADE PÚBLICA: estudo das IFES de Minas Gerais

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Belo Horizonte

2020

O48c Oliveira, Jamile Camargos de.
Combate à corrupção e integridade pública [manuscrito] : estudo das IFES de Minas Gerais / Jamile Camargos de Oliveira. – 2020. [12], 125 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Bibliografia: f. 121-131

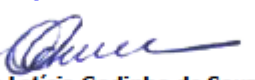
1. Corrupção – Minas Gerais. 2. Ética – Minas Gerais. 3. Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). 4. Administração pública. 5. Ensino superior – Controle. I. Cruz, Marcus Vinicius Gonçalves da. II. Título.


CDU 343.352(815.1)


ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2019/2021

Aos dezessete dias de dezembro do ano de dois mil e vinte, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “COMBATE À CORRUPÇÃO E INTEGRIDADE PÚBLICA: ESTUDO DAS IFES DE MINAS GERAIS.”, elaborada por **JAMILE CAMARGOS DE OLIVEIRA**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) - Orientador**, Doutora **Leticia Godinho de Souza (FJP) - Avaliadora**, Doutora **Suylan de Almeida Midlej e Silva (UnB) – Avaliadora** e Doutor **Felipe Fróes Couto (Unimontes) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.


Professor Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) - Orientador**


Professora Doutora **Leticia Godinho de Souza (FJP) - Avaliadora**


Professora Doutora **Suylan de Almeida Midlej e Silva (UnB) – Avaliadora**


Professor Doutor **Felipe Fróes Couto (Unimontes) – Avaliador**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por toda proteção e ajuda.

Agradeço a todos e todas que acreditaram que seria possível e me incentivaram durante toda a minha trajetória.

Obrigada aos meus colegas da UFV, pela aprovação da minha liberação para realizar este treinamento e por todo apoio, principalmente a Dani e a Jéssica, que estiveram ao meu lado diariamente.

Obrigada aos meus colegas da FJP, pela parceria e pelos cafézinhos.

À minha família, por sempre me incentivar a correr atrás dos meus sonhos e por sempre compreender as minhas constantes ausências devido ao Mestrado.

À Michele pelo companheirismo, paciência, cumplicidade e por sempre estar ao meu lado: sem você eu não teria conseguido.

A todos os servidores das IFES pelo auxílio na coleta de dados.

Aos professores Felipe, Suylan e Letícia pelas assertivas considerações sobre minha pesquisa.

Ao professor Marcus Vinicius pela orientação, risadas e “puxões de orelha”.

Obrigada a todos e todas que fizeram parte da minha caminhada.

RESUMO

A corrupção na Administração Pública vem sendo destaque nos últimos anos no Brasil adquirindo maior centralidade devido aos sucessivos escândalos desvendados no país. As Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES) não passaram incólumes por este contexto, chamando a atenção por se tratar de organizações voltadas à promoção da formação intelectual e cidadã. Esta dissertação analisou de que forma o ambiente organizacional configura-se para o combate à corrupção nas IFES. Desenvolveu-se pesquisa qualitativa, de cunho descritivo e explanatória por meio de estudo de caso em todas as 17 IFES de Minas Gerais. Para isso, verificou-se as características relacionadas com a corrupção em 49 Processos Disciplinares Administrativos (PADs) instaurados de 2015 a 2019 e entrevistaram-se 11 servidores que participavam da instauração e/ou condução desses processos, no intuito de investigar as dinâmicas de controle da corrupção naquelas IFES à luz da integridade pública. Os achados da pesquisa indicaram que os principais fatores do ambiente organizacional relacionados à integridade pública que contribuem para o combate à corrupção nas IFES correspondem aos canais para manifestação de denúncia, aos mecanismos de controle externo e controle interno, aos instrumentos de promoção da ética e regras de conduta, ampliação da transparência e do acesso à informação. Constatou-se que o corporativismo e os gargalos estruturais das IFES correspondem aos principais empecilhos do ambiente organizacional no combate à corrupção. Do ponto de vista teórico o estudo contribuiu para a discussão de uma temática pouco investigada no contexto das IFES. Do ponto de vista prático demonstrou as dificuldades encontradas pelas IFES no enfrentamento da corrupção devido a carências estruturais e notadamente falta de servidores, bem como de unidade de correição. Em termos sociais contribuiu na identificação de mecanismos que podem ser utilizados para coibir e evitar um fenômeno que causa sérios danos para educação. Sugere-se o desenvolvimento de pesquisas futuras voltadas para verificar a institucionalização das medidas da integridade pública nas IFES como estratégia de combate à corrupção.

Palavras-Chave: Corrupção. Integridade Pública. Instituições Públicas Federais de Ensino Superior. Universidade. Controle. IFES.

ABSTRACT

Corruption in Public Administration has been highlighted in recent years in Brazil, acquiring greater centrality due to the successive scandals unveiled in the country. The Federal Public Institutions of Higher Education (IFES) did not pass unscathed in this context, calling special attention to the fact that they are organizations aimed at promoting intellectual and citizen education. This dissertation analyzed how the organizational environment is configured to fight corruption in IFES. Qualitative, descriptive and explanatory research was carried out through a case study in all 17 IFES in Minas Gerais. For that, the characteristics related to corruption were verified in 49 Administrative Disciplinary Processes (PADs) initiated between 2015 and 2019 and 11 civil servants who participated in the establishment and / or conduction of these processes were interviewed, to investigate the dynamics of control corruption in those IFES in the light of public integrity. The research findings indicated that the main factors of the organizational environment related to public integrity that contribute to the fight against corruption in the IFES correspond to the channels for expressing complaints, the external control mechanisms and internal control, the instruments for promoting ethics and rules conduct, expansion of transparency and access to information. It was found that the IFES corporatism and structural bottlenecks correspond to the main obstacles of the organizational environment in the fight against corruption. From a theoretical point of view, the study contributed to the discussion of a topic that has been little investigated in the context of the IFES. From a practical point of view, it demonstrated the difficulties encountered by IFES in facing corruption due to structural deficiencies and notably lack of servers, as well as a correction unit. In social terms, it contributed to the identification of mechanisms that can be used to curb and prevent a phenomenon that causes serious damage to education. We suggest the development of future research aimed at verifying the institutionalization of public integrity measures in the IFES as a strategy to combat corruption.

Keywords: Corruption. Public Integrity. Public University. University. Control. IFES.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Assuntos para instauração dos PADs..... | 60 |
| Quadro 2 – Caracterização da análise documental dos PADs e das entrevistas realizadas..... | 66 |

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Mapa do índice de fragilidade de controles de fraude e corrupção *versus* poder econômico das instituições de ensino brasileiras em 2018.....54
- Figura 2 - Evolução das sanções expulsivas de empregados e servidores públicos de 2003 a 2020 no Ministério da Educação.....54
- Figura 3 - Evolução das sanções expulsivas de empregados e servidores públicos de 2003 a 2020 no Brasil.....55

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 – Atos considerados como corrupção pela CGU e sua fundamentação..... | 67 |
| Tabela 2 – Codificação da categoria “Corrupção” da análise documental dos PADs..... | 68 |
| Tabela 3 – Codificação da categoria “Integridade Pública” da análise documental dos PADs... | 68 |
| Tabela 4 – Codificação da categoria “Estrutura” da análise documental dos PADs..... | 69 |
| Tabela 5 – Codificação da categoria “Corrupção” da análise das entrevistas..... | 69 |
| Tabela 6 – Codificação da categoria “Integridade Pública” da análise das entrevistas..... | 70 |
| Tabela 7 – Codificação da categoria “Estrutura” da análise das entrevistas..... | 70 |
| Tabela 8 – Resultados da categoria “Corrupção”..... | 103 |
| Tabela 9 – Resultados da categoria “Integridade Pública” | 106 |
| Tabela 10 – Resultados da categoria “Estrutura”..... | 110 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACFE - *Association of Certified Fraud Examiners*

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CEFET-MG - Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais

CEFET-RJ - Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CGU - Controladoria-Geral da União

CGU-PAD - Sistema de Gestão de Processos Disciplinares

COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras

DE - Dedicção exclusiva

e-Ouv - Sistemas Governamental de ouvidoria

e-Sic - Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

FCPA - *Foreign Corrupt Practice Act*

FMI - Fundo Monetário Internacional

IES - Instituições Públicas de Ensino Superior

IFES - Instituições Públicas Federais de Ensino Superior

IFMG - Instituto Federal de Minas Gerais

IFMGSE - Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

IFNMG - Instituto Federal do Norte de Minas Gerais

IFs - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IFSuldeMinas - Instituto Federal do Sul de Minas Gerais

IFTM - Instituto Federal do Triângulo Mineiro

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPC - Índice de Percepção da Corrupção

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI - Lei de Acesso à Informação

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

MPF - Ministério Público Federal

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Convenção da Organização dos Estados Americanos

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas
PAD - Processo Administrativo Disciplinar
SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
SEI - Sistema Eletrônico de Informações
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU - Tribunal de Contas da União
UCI - Índice de Corrupção *Unbundled*
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA - Universidade Federal de Lavras
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto
UFSJ - Universidade Federal de São João Del Rey
UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU - Universidade Federal de Uberlândia
UFV - Universidade Federal de Viçosa
UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UnB - Universidade de Brasília
UNIFAL - Universidade Federal de Alfenas
UNIFEI - Universidade Federal de Itajubá
WGI - Índice de Governança Mundial

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 | CORRUPÇÃO: CONCEITOS E PERSPECTIVAS | 19 |
| | 2.1 Conceituando a Corrupção..... | 19 |
| | 2.2 Distintas Perspectivas da Corrupção..... | 24 |
| | 2.3 Breve Cenário da Corrupção no Brasil..... | 27 |
| 3 | O CONTEXTO DA INTEGRIDADE PÚBLICA | 36 |
| 4 | INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR: ELEMENTOS E PROCESSOS..... | 47 |
| 5 | METODOLOGIA | 57 |
| | 5.1 Tipo de Pesquisa..... | 57 |
| | 5.2 Instrumentos de Coleta de Dados..... | 58 |
| | 5.3 Dimensões de Análise | 64 |
| 6 | APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS | 72 |
| | 6.1 Processos Administrativos Disciplinares (PAD): análise sob a perspectiva da corrupção, integridade pública e estrutura | 72 |
| | 6.2 Percepção da corrupção, integridade pública e estrutura: a voz dos entrevistados..... | 87 |
| | 6.3 Síntese Analítica..... | 102 |
| | 6.3.1 Categoria “Corrupção” | 103 |
| | 6.3.2 Categoria “Integridade Pública”..... | 105 |
| | 6.3.3 Categoria “Estrutura” | 109 |
| 7 | APRECIÇÃO CRÍTICA | 111 |
| 8 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 119 |
| 9 | REFERÊNCIAS | 121 |
| | APÊNDICE A – Solicitação de acesso aos PADs via e-Sic | 132 |
| | APÊNDICE B – E-mail convite para participação na pesquisa | 133 |
| | APÊNDICE C – Termo Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) | 134 |
| | APÊNDICE D – Roteiro semiestruturado de entrevista | 136 |

1 INTRODUÇÃO

A corrupção na Administração Pública vem sendo destaque nos últimos anos no Brasil e ao que tudo indica, esse fenômeno adquiriu maior centralidade devido aos sucessivos escândalos desvendados no país (PINHO; SACRAMENTO, 2018). Não que a corrupção seja um elemento novo na vida brasileira, como destaca Romeiro (2015), ou que não se reconheça seu caráter multifacetado e complexo (FORTINI; SHERMAM, 2018), mas investigações de vulto tiveram elevado impacto midiático e culminaram na condenação de vários políticos e empresários brasileiros, indicando possíveis transformações políticas e culturais (GOMES; MEDEIROS, 2019; GRÜN, 2014; TOURINHO, 2018).

Na visão de Avritzer e Marona (2017), o desenvolvimento de novas ferramentas de gestão e o consequente fortalecimento das instituições de *accountability*, contribuíram para o desvelar da corrupção, assim como, em algumas vezes, para o avanço das instituições judiciárias sobre a soberania. Nesse contexto, Segurado (2017) destaca que a ampla espetacularização do combate à corrupção, pode contribuir para a judicialização da política, uma vez que a exposição midiática constrói uma narrativa sobre os investigados que geralmente não obedece às regras da transparência, como apontam estudos recentes sobre o caso brasileiro (BECHARA; GOLDSMITH, 2020).

Um breve retrospecto nos últimos 15 anos traz à tona diversos episódios como o “Escândalo do Mensalão”, quando foi revelado entre 2004 e 2005 um esquema de compra de votos de parlamentares em troca de apoio aos projetos de governo (MIGUEL; COUTINHO, 2007; SADEK, 2019), a “Operação Sanguessuga” de 2006 em que empresas pagavam propinas a parlamentares em troca de emendas destinadas à compra de ambulâncias com preço superfaturado (BALBE, 2006), assim como a operação “Castelo de Areia”, deflagrada em 2009, para investigar crimes financeiros e desvio de verbas públicas que envolviam diretores de empreiteiras e partidos políticos (SOUSA; LIMA, 2015). No começo do ano de 2014, iniciou-se a maior operação de investigação de corrupção e lavagem de dinheiro já realizada no Brasil, a Operação “Lava Jato”, instituída pela Justiça Federal de Curitiba para investigar quatro organizações criminosas lideradas por doleiros. Desvelou-se um esquema de corrupção em curso há mais de 10 anos, envolvendo a maior empresa estatal do país, a Petrobras, e diversas outras firmas (BECHARA; GOLDSMITH, 2020; COSTA; PAGOTTO, 2020; GONÇALVES; ANDRADE, 2019; MACHADO; PASCHOAL, 2016; TOURINHO, 2018).

As dinâmicas relacionadas à corrupção também envolveram denúncias noticiadas pela mídia relacionadas às Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES). Em 2008, o

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios detectou irregularidades que somavam R\$ 19,8 milhões em contratos firmados pela Universidade de Brasília (UnB) por dispensa de licitação e investigou o desvio de R\$ 470 mil que foram utilizados para equipar o apartamento do ex-reitor (FRAGA; MOTTA, 2013), demitido em 2015. Em 2017, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na denominada operação “Esperança Equilibrista”, o reitor, a vice-reitora e outro grupo de nove pessoas foram indiciados devido à suspeita de fraudes cometidas na execução do projeto de implantação do Memorial da Anistia Política do Brasil (ALENCAR, 2018; OLIVEIRA, 2019). Naquele mesmo ano, foi deflagrada a operação “Research”, na qual 13 pessoas foram investigadas por desviarem R\$ 7,3 milhões em bolsas de pesquisas para pessoas que nem estudavam na Universidade Federal do Paraná (LEHER, 2019; OLIVEIRA, 2019). E dentre esses casos, o mais trágico ocorreu na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pois a investigação de irregularidades culminou no suicídio do reitor. Esta operação, denominada “Ouvidos Moucos”, indiciou 23 pessoas devido ao desvio de verbas de cursos de Educação a Distância (OLIVEIRA, 2019).

As IFES correspondem a órgãos vinculados à estrutura do Estado, mais especificamente ao Ministério da Educação (MEC) e são responsáveis pela transmissão de conhecimento (ensino), pela geração de conhecimento (pesquisa) e transferência de benefícios a sociedade (extensão), exercendo uma importante função de inserção social (SANTOS; BRONNEMANN, 2013). Seus servidores públicos são regidos pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que dispõe sobre os princípios morais e éticos a serem observados. De acordo com este código, “o servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto” (BRASIL, 1994).

Todavia, verificou-se que de 2003 a 2020, foram aplicadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a servidores públicos federais civis pertencentes ao Ministério da Educação - que em sua grande maioria estão lotados nas IFES - 1.599 sanções expulsivas, sendo que 23,83% foram expulsos por terem cometido atos corruptos. Não obstante essas expulsões corresponderem à 9,32% (1.599) do total (17.151) de sanções expulsivas aplicadas a todos servidores públicos federais civis no país, as IFES tiveram um aumento no número de servidores expulsos, de 85 em 2010 para 171 em 2019 (CGU, 2020a).

Definir corrupção é desafiador dada a complexidade e a pluridimensionalidade do tema. São encontradas na literatura diversas definições e cada uma delas procura captar e enfatizar um aspecto relevante. Esses significados não são estáticos e podem evoluir conforme o

entendimento do que a sociedade considera como corrupto (MACHADO, 2010; ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016). Para fins dessa dissertação, define-se corrupção como sendo um conjunto de práticas que sobrepe os interesses privados em detrimento aos interesses públicos, no intuito de obter vantagens (pecuniárias e/ou políticas) ilegais para si ou para outrem, seja por meio de trocas entre atores ou pela adoção de um comportamento desviante.

Para Rose-Ackerman (2005), a corrupção enquanto analisada como fruto de falhas na sociedade, pode ser decorrente de falhas de governo. Martins (2008) sustenta que pode ser referente à decadência de valores individuais que provoca consequências adversas na sociedade. Para uma perspectiva econômica, Carraro *et al.* (2016) elegem a quebra de regras voltadas para um ganho indevido, gerando ineficiências para o crescimento econômico. Já na visão de Novaes (2016), ela pode ser oriunda das características individuais da personalidade. Marani *et al.* (2018) destacam outras perspectivas relatadas na literatura científica como os fatores históricos e geográficos, o *status* e o parentesco, as normas culturais e as questões de gênero, além de características do subdesenvolvimento, como o patrimonialismo.

Da mesma forma que existem diversas perspectivas sobre o que gera à corrupção, há também várias abordagens sobre as estratégias de combate a essa mazela. Algumas pesquisas indicam que a consolidação de leis tem um importante papel na luta contra a corrupção (GODINHO, 2011; OLIVEIRA; NEVES, 2014), outras enaltecem o papel do controle social e da transparência (RAUSCH; SOARES, 2010), há argumentos quanto ao processo de diminuição de desigualdades propiciar sua redução (PINTO, 2011), bem como há trabalhos que relatam que um sistema de integridade contribui para o enfrentamento dessa mazela (FORTINI; SHERMAM, 2017; ICAC, 2018).

Entretanto, apesar de existirem distintas formas de abordar esse tema, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) considera que a integridade pública é uma das respostas estratégicas e sustentável à corrupção, pois as “abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada” (OCDE, 2020, p. 5). Rose-Ackerman (2005) reitera que estudos sobre programas individuais em projetos de ajuda local e prestação de serviços públicos sugerem que os benefícios da integridade variaram de 100% a 400% nos casos estudados.

Nos últimos anos, a discussão sobre a integridade aumentou significativamente devido à pressão das organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e a OCDE. Na visão de Huberts e Graaf (2014), essas organizações passaram a considerar a questão da integridade como essencial para o progresso político e econômico e foram responsáveis por iniciativas e realização de convenções, regras, diretrizes de

monitoramento e sanções. Todavia, para Carrieri, Couto e Silva (2018), esse aumento da repercussão se deve ao fato de a corrupção violar o bem jurídico da confiança nos mercados. Assim, atribuem à ênfase ao combate à corrupção e às práticas de ações íntegras, ao interesse na abertura de mercado e perpetuidade dos mecanismos do capital.

Desse modo, o Brasil buscou aperfeiçoar seus mecanismos legais, por meio da criação de diversas leis que visavam coibir a corrupção e promover a integridade corporativa e pública, tais como: Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), o Decreto nº 9.203/2017 (Decreto da Governança) e o Projeto de Lei nº 9.163/2017 (VIEIRA; BARRETO, 2019). A partir da aprovação da Lei Anticorrupção, ressaltam Vieira e Barreto (2019), houve uma mobilização em torno dos programas de integridade, ampliada após o Decreto da Governança, que tornou obrigatória aos órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional, incluindo as IFES, a instituição de programas de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção (BRASIL, 2017).

De forma complementar, a Controladoria-Geral da União (CGU) formulou e divulgou orientações, normas e procedimentos sobre a implementação e avaliação dos programas de integridade pública. De acordo com a Portaria CGU nº 57/2019, os programas de integridade correspondem a um conjunto estruturado de medidas institucionais que envolvem: (a) promoção da ética e de regras de conduta para servidores; (b) promoção da transparência ativa e do acesso à informação; (c) tratamento de conflitos de interesses e nepotismo; (d) tratamento de denúncias; (e) verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria e; (f) implementação de procedimentos de responsabilização (BRASIL, 2019).

Assim, este estudo pretende responder à seguinte questão de pesquisa: de que forma o ambiente organizacional configura-se no combate à corrupção nas IFES?

Desse modo, esta dissertação tem como objetivo geral analisar os fatores do ambiente organizacional que contribuem para o combate à corrupção nas IFES embebidos no contexto de integridade pública. A partir deste objetivo geral buscou-se o desmembramento nos seguintes objetivos específicos:

- Analisar o fenômeno da corrupção nas IFES;
- Identificar as dinâmicas de controle da corrupção nas IFES relacionadas às medidas institucionais da integridade pública;

- Verificar as limitações institucionais referentes ao combate à corrupção a partir da estrutura das IFES.

Para isso, analisou-se os Processos Administrativos Disciplinares (PADs) instaurados de 2015 a 2019 em todas as 17 IFES de Minas Gerais e entrevistou-se os servidores que participavam da instauração e/ou condução desses processos. O PAD é um instrumento obrigatório que deve ser instaurado mediante a ciência da irregularidade no serviço público, visando apurar as infrações funcionais e aplicar penalidades de suspensão por mais de 30 dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão (BRASIL, 1990). A escolha por verificar esses procedimentos disciplinares se deve ao fato de a corrupção ser um fenômeno oculto (ICAC, 2018) e da possibilidade desses documentos corresponderem a um dos canais visíveis dos possíveis desvios na administração pública.

Do ponto de vista teórico, o estudo do fenômeno da corrupção se justifica por se tratar de um tema pouco estudado no contexto das IFES e que possui lacunas na produção acadêmica. Uma pesquisa de revisão bibliográfica desenvolvida por Marani *et al.* (2018) demonstrou que a produção científica no campo da administração pública brasileira precisa se desenvolver mais, tanto em relação à amplitude da temática, quanto em relação à natureza de suas abordagens, pois atualmente são escassos. Nessa lógica, Barreto, Midlej e Gomes (2019) reiteram que ainda existe uma considerável agenda de pesquisa sobre corrupção.

Em termos sociais, a discussão desse tema é relevante, pois a corrupção traz sérios danos para a economia, para a política, para a estabilidade e segurança da sociedade (ANG, 2020; OCDE, 2020; SADEK, 2019; WARREN, 2004). Miranda (2018, p. 257) enfatiza que “estudos recentes sobre o impacto danoso da corrupção indicam que seus efeitos tendem a prejudicar a economia como um todo e não apenas os negócios que envolvem transações corruptas”. Na visão de Ang (2020, p. 1), a corrupção é um flagelo da sociedade, pois “distorce a formulação de políticas, aloca incorretamente fundos públicos, atrapalha operações comerciais, e impede os serviços públicos de alcançar os cidadãos”, correspondendo a um dos obstáculos mais obstinados ao desenvolvimento dos países. Portanto, os danos provocados pela corrupção não se limitam ao órgão que foi diretamente lesado e os prejuízos não são somente econômicos, pois a corrupção também afeta negativamente a esfera política e social.

Ademais, do ponto de vista prático, o estudo dos fatores do ambiente organizacional que contribuem para o combate à corrupção nas IFES auxilia na elaboração de estratégias e na identificação das limitações institucionais no combate a esse fenômeno.

Dentre todas as organizações do setor público que poderiam ser objeto desta dissertação, essa pesquisa realizou estudos de casos múltiplos com as IFES de Minas Gerais, tendo em vista que, não obstante ao relevante papel social e moral que desempenham, estiveram envolvidas em recentes denúncias de corrupção. Ademais, a pesquisadora é servidora de uma IFES, o que permitiu uma interação entre a autora com o objeto desse estudo. Desse modo, foram analisadas todas as 17 IFES de Minas Gerais, sendo 11 universidades, 5 Institutos Federais (IFs) e 1 Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET).

Relevante salientar que o desenvolvimento desta dissertação ocorreu durante a pandemia do novo coronavírus, a COVID-19. Como uma das medidas essenciais para a prevenção e enfrentamento dessa doença foi o distanciamento social, a coleta de dados foi prejudicada por não ser possível o acesso às IFES estudadas para obtenção de um número maior de dados secundários.

A fim de cumprir o descrito, a dissertação está organizada em oito capítulos. Após este capítulo introdutório, são apresentados mais três capítulos que contêm a descrição dos pressupostos teóricos que embasaram o estudo: Corrupção (capítulo 2), Integridade Pública (capítulo 3) e as Instituições Públicas de Ensino Superior (capítulo 4). No capítulo 5, tratam-se dos aspectos metodológicos, para em seguida apresentar a análise dos resultados (capítulo 6) e a apreciação crítica (capítulo 7). Por fim, o capítulo 8, traz as considerações finais.

2 CORRUPÇÃO: CONCEITOS E PERSPECTIVAS

Não obstante a complexidade na interpretação do fenômeno da corrupção, como forma de sustentar algumas das premissas escolhidas no escopo dessa dissertação, busca-se nesse capítulo: elencar alguns conceitos e correntes de pensamento sobre a definição da corrupção, sem a pretensão de esgotar o estoque de significados e classificações disponíveis na literatura; descrever algumas das principais abordagens político-teóricas adotadas quando do estudo desse assunto e; elaborar breve relato da corrupção no Brasil.

2.1 Conceituando a Corrupção

Um desafio contemporâneo no contexto acadêmico é a definição de corrupção dada a complexidade e a pluridimensionalidade do tema e ao fato de que essa definição determina o que irá ser modelado e medido (MIRANDA, 2018). Assim, estão disponíveis na literatura diversos conceitos e cada um deles procura captar e enfatizar um aspecto que o estudioso considera relevante. Essas definições não são estáticas e podem evoluir conforme o entendimento daquilo que a sociedade considera como corrupto (MACHADO, 2010).

Na visão de Barreto, Midlej e Gomes (2019, p. 2), a corrupção é um fenômeno que se refere ao “uso de cargos públicos para ganhos privados, em que um agente público se encarrega de realizar algum tipo de tarefa utilizando de má-fé para enriquecimento privado”. A Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) explica que a corrupção ocorre quando há a oferta a um funcionário público, ou sua solicitação, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios (favores, presentes) para si ou para terceiros em troca de uma ação ou omissão no exercício de suas funções (BRASIL, 2002).

A Transparência Internacional, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) adotam uma definição mais sucinta e abrangente: a corrupção é o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado (BANCO MUNDIAL, 1997; FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2020; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020). Rose-Ackerman (2005), por sua vez, acrescenta à definição dada por esses órgãos os ganhos políticos, isto é, considera que a corrupção corresponde ao uso indevido do poder público para ganhos privados ou políticos.

No entanto, para Miranda (2018, p. 256), só há corrupção, quando há trocas, por isso define a corrupção como sendo o “pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado”. Salienta que a tipificação em categorias de conceitos de corrupção ajudaria a

“compreender como os analistas visualizam o fenômeno, dão-lhe forma e o limitam” (MIRANDA, 2018, p. 240). Na sua perspectiva podem ser identificados três tipos de corrupção nas sociedades democráticas: a pequena corrupção, a grande corrupção e a corrupção legislativa. Enquanto a “pequena corrupção” refere-se aos atos praticados pelos burocratas de nível de rua, como o pequeno suborno e roubo; a “grande corrupção” está relacionada com a preferências das elites políticas, que afeta a eficácia das políticas em desenvolvimento e; a “corrupção legislativa” com a forma com que o voto dos legisladores é influenciado por um grupo de interesse.

A tipologia de Ang (2020) propõe uma distinção da corrupção quanto aos ganhos para o estado e atores sociais, e quanto o envolvimento ou não da elite dirigente. Para o autor, no caso do suborno como ato corrupto, há trocas entre o estado e os atores sociais com benefícios para ambas as partes. Por outro lado, quando ocorre o roubo, peculato ou extorsão, os cidadãos ou cofres públicos que foram lesados, não têm nenhum benefício, gerando uma perda líquida para a sociedade. Outra distinção realizada é da corrupção envolvendo atores políticos de elite, como políticos e líderes, daquela corrupção que envolve os “não elite”, tais como funcionários públicos regulares, policiais e prestadores de serviços públicos da linha da frente. Isso porque a corrupção da elite envolve altas apostas monetárias e a alocação de recursos valiosos, enquanto a dos burocratas do nível de rua envolvem recursos mais limitados, uma vez que estes só podem exercer o arbítrio dentro de seu escopo de trabalho.

Desse modo, Ang (2020) decompôs a corrupção em quatro variedades: pequeno roubo, grande roubo, dinheiro rápido e dinheiro de acesso. O “pequeno roubo” refere-se a atos de roubo, uso indevido de fundos públicos, ou extorsão entre os burocratas de nível de rua, enquanto o “grande roubo” está relacionado ao desfalque ou apropriação indébita de grandes somas de dinheiro público pelas elites políticas que controlam as finanças do estado. O “dinheiro rápido”, por sua vez, consiste nos pequenos subornos que empresas ou cidadãos pagam aos burocratas para contornar obstáculos ou acelerar as coisas e o “acesso ao dinheiro” engloba recompensas de alto risco oferecidas por empresários a funcionários poderosos, para acessar privilégios exclusivos e valiosos, tais como as grandes propinas para funcionários do governo para acordos de compras, assim como a oferta de futuros empregos no setor privado para assistentes políticos.

Brei (1996), a partir de uma revisão bibliográfica sobre as principais correntes de pensamento sobre esse fenômeno, as agrupou em quatro vertentes: (a) mercado; (b) legal; (c) opinião pública e; (d) interesse público.

São poucos os adeptos que definem a corrupção conforme o mercado. Estes a compreendem como fruto da ação de indivíduos ou de grupos que buscam influenciar burocratas a tomarem decisões em prol de seus interesses. Segundo Brei (1996, p. 66), “políticos, eleitores e burocratas, entre outros, são seres racionais que avaliam o potencial para ganhos em atos corruptos, tomando decisões baseadas em princípios típicos de mercado, como oportunidades, incentivos e custos”. Um exemplo desse tipo de corrupção é o suborno. A grande crítica a essa corrente é que considera que as tomadas de decisão dos servidores públicos baseiam-se na lei do mercado. Entretanto, existem aspectos éticos que não podem ser subestimados.

Em relação às definições centradas na lei e em outras regulamentações, elas consideram que ocorre um ato corrupto quando há uma transgressão de normas escritas ou não-escritas em razão de vantagens pecuniárias ou de *status* para si ou para terceiros (BREI, 1996). De acordo com o Código Penal brasileiro, a corrupção está relacionada com a solicitação ou recebimento, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou o aceite de promessa de tal vantagem, ou ainda, o oferecimento e promessa de vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício (BRASIL, 1940). Todavia, essa corrente é muito criticada, principalmente porque as leis e normas não abrangem por completo a punibilidade da corrupção e também porque nem toda transgressão das mesmas é considerada corrupção (BREI, 1996).

A corrente que conceitua a corrupção conforme a opinião pública se baseia na subjetivação individual dos significados da corrupção, sendo que as formas mais utilizadas de mensurar este fenômeno também se baseiam na percepção dos indivíduos. Desde meados da década de 1990, essa medição ocorre por meio de índices transnacionais, tais como o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) e o Índice de Governança Mundial (WGI). O índice global mais proeminente é o IPC, divulgado anualmente pela TI desde 1995 (ANG, 2020; HEYWOOD; ROSE, 2014; ROSE-ACKERMAN; 2005).

No entanto, conforme destaca Heywood e Rose (2014), essas medidas são inerentemente propensas a preconceitos e a falta de definição sobre o conceito de corrupção é um sério obstáculo à medição. O WGI é um índice divulgado anualmente pelo Banco Mundial, desde 1999, e que utiliza de uma abordagem composta de outros índices: controle da corrupção, voz e responsabilidade, estado de direito, eficácia do governo, estabilidade política e qualidade regulatória. O IPC também usa uma abordagem composta baseada em uma série de pesquisas para gerar o índice final, porém, essas pesquisas focam principalmente nas percepções de

líderes empresariais e especialistas do país, por isso a corrupção é mais provável de ser entendida em termos de corrupção financeira que afeta as empresas. Isso se deve ao fato de que a opinião das pessoas sobre a percepção da corrupção varia de acordo com inúmeros fatores tais como sua nacionalidade, classe social, crença, convicções e moral (BREI, 1996). Para Sadek (2019), as percepções dependem do grau de escolaridade, do grau de exposição à informação e do grau de divulgação.

Na visão de Ang (2020), o IPC e WGI não conseguem distinguir as diferentes variedades de corrupção, tendendo a subestimar a corrupção entre os países ricos e superestimar a corrupção nos países pobres, uma vez que a experiência dos cidadãos geralmente se limita à corrupção do cotidiano. Por isso, Ang (2020, p. 3) desenvolveu um novo Índice de Corrupção Unbundled (UCI), baseado na percepção original de especialistas sobre a prevalência das quatro variedades sugeridas de corrupção (pequeno roubo, grande roubo, dinheiro rápido e dinheiro de acesso), partindo do pressuposto que como os especialistas “estudam, relatam ou fazem negócios em um país são mais propensos a ter uma visão panorâmica de toda a economia política”.

Contudo, Sadek (2019, p. 1278) reforça que as percepções sobre a corrupção “devem ser analisadas com o devido cuidado, uma vez que não se confundem com a realidade, nem resultam de análises baseadas em rigor científico”. Nessa lógica, Heywood e Rose (2014, p. 526) complementam que as percepções “não são necessariamente um bom reflexo da experiência ou da realidade, pois podem refletir fatores ou preocupações que não são necessariamente sobre corrupção e não podem distinguir entre diferentes tipos de corrupção, nem entre corrupção em diferentes setores”.

Todavia, mesmo diante das dificuldades em mensurar a corrupção e das falhas apresentadas por todos os índices, os índices globais existentes fornecem a melhor fonte disponível para comparar os níveis de corrupção entre países (ANG, 2020) e são necessários para o desenvolvimento de políticas anticorrupção eficazes (HEYWOOD; ROSE, 2014). Por isso, Brei (1996) defende que apesar das grandes dificuldades em operacionalizar a definição da corrupção a partir da opinião pública, ela é de extrema importância, até porque os comportamentos sociais derivam da subjetividade.

Por fim, Brei (1996) explica que a conceituação da corrupção baseada no interesse público é estritamente dependente da especificação do que seja interesse público, no entanto, há muitas divergências na literatura sobre essa definição. Este conceito passou por diversas modificações, conforme o sistema de governo adotado. Durante o patrimonialismo, não havia clara delimitação do que era público e do que era privado. Na monarquia, o conceito é incerto

e dependia das relações entre o arbítrio do monarca e a tradição. No republicanismo, por sua vez, a legitimação do Estado conferiu um primado legal do interesse público, a partir da compatibilização, regulação ou contenção dos interesses privados. De acordo com Guimarães (2008, p. 178),

(...) o interesse público deve ser universalizável, não necessariamente consensual. Seu âmbito de aplicação não deve se exercer sobre situações particulares que não influenciem os interesses gerais do corpo político, nem pode contrariar direitos de minorias que não caracterizem privilégios ou que não afetem negativamente os direitos da maioria dos cidadãos.

Assim, nesse contexto, a corrupção pode ser entendida como um comportamento que sobrepõe os interesses privados ao interesse público (BREI, 1996). Todavia, Filgueiras (2008a, p. 161) esclarece que apesar do senso comum enxergar a corrupção como “(...) a sobreposição dos interesses privados ao interesse público”, essa concepção induz a tratar a corrupção como um problema estritamente econômico, relevando seus impactos políticos. Por isso, o conceito da corrupção pode ser definido por meio da abordagem política ou econômica, mas, “(...) ao contrário do que aponta a perspectiva hoje hegemônica sobre a corrupção, a definição de seu conceito depende de um apelo a valores e normas bem fundamentados no espaço da política” (FILGUEIRAS, 2008b, p. 359-360).

Não obstante não haver um consenso sobre a definição e classificação da corrupção, há também diferentes interpretações sobre as práticas consideradas como corruptas. Miranda (2018) destaca a homonimidade do termo que além de possuir múltiplos significados, abrange fenômenos distintos. Os modelos clássicos, por exemplo, se concentram na prática de suborno (ANG, 2020), mas de acordo com Brei (1996, p. 65):

(...) o termo corrupção inclui uma enorme diversidade de atos: trapaça, velhacaria, logro, ganho ilícito, desfalque, concussão, falsificação, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e outros. Isso cria razoável dificuldade para se chegar a uma definição consensual. O fenômeno pode ser observado numa gradação quase infinita. Vai de pequenos desvios de comportamento à total impunidade do crime organizado, por parte das várias áreas e níveis governamentais.

Rothstein (2018, p. 37) complementa que a corrupção assume muitas formas, “de demandas diretas por altos subornos em intercâmbio por cuidados de saúde para intercâmbios mais sutis de favores pessoais em relação ao recrutamento ou promoção de funcionários públicos”. Segundo a OCDE (2020), o recebimento de propina, o nepotismo, a fraude e a captura estatal são exemplos de atos corruptos. Já o Decreto nº 5687/2006, que promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, abrange mais ações corruptas, tais como: lavagem de dinheiro (art. 14), suborno de funcionários públicos nacionais (art. 15), malversação

ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público (art. 17), tráfico de influências (art. 18), abuso das funções (art. 19), enriquecimento ilícito (art. 20), suborno no setor privado (art. 21), malversação ou peculato de bens no setor privado (art. 22), lavagem de produto de delito (art.23), encobrimento (art. 24) e obstrução da justiça (art. 25) (BRASIL, 2006).

Rose-Ackerman (2005) reforça que suborno, fraude, peculato e conflitos de interesse são considerados ilegais na maioria dos países, no entanto, não é unanimidade. Dependendo também do viés adotado pelo pesquisador, há diferenças entre o que é ou não corrupção. Miranda (2018), ao contrário de outros estudiosos, não considera o peculato e o nepotismo como atividades corruptas. Para Barreto, Midlej e Gomes (2019), o nepotismo, o clientelismo e o patrimonialismo (confusão entre o patrimônio público e o privado) não correspondem a práticas corruptas propriamente ditas. Em contrapartida, Filgueiras e Aranha (2011) consideram que o clientelismo, o nepotismo e a patronagem podem configurar um quadro de corrupção.

Diante do apresentado, percebe-se que o conceito de corrupção é multifacetado, ou seja, existem várias maneiras de compreendê-lo. Desse modo, independentemente da classificação adotada, é pertinente considerar que todas possuem restrições, por isso, a escolha para o desenvolvimento dessa dissertação, define-se corrupção como sendo um conjunto de práticas que sobrepõe os interesses privados em detrimento aos interesses públicos, no intuito de obter vantagens (pecuniárias e/ou políticas) ilegais para si ou para outrem, seja por meio de trocas entre atores ou pela adoção de um comportamento desviante.

2.2 Distintas Perspectivas da Corrupção

Existem diferentes abordagens político-teóricas sobre a corrupção na administração pública e cada uma propõe mecanismos distintos de controle e prevenção. Dentre as distintas perspectivas destaca-se a que foi predominante até os anos 1990, que se baseia na noção do patrimonialismo e seus desdobramentos estudados desde a visão de Max Weber; e a perspectiva relacionada com o neoinstitucionalismo, assentada na visão do *rent-seeking* representado a partir do exame de Adam Przeworski, análise que passa a vigorar no Brasil a partir das mudanças impulsionadas pela Constituição Federal de 1988 (OLIVEIRA JÚNIOR; COSTA; MENDES, 2016). Essas duas perspectivas são complementadas pela vertente democrática delineada por Mark Warren, descritas brevemente nessa seção.

Weber [1919]¹/(2004) defende que no patrimonialismo a delimitação entre a área pública e privada é tênue e as relações obedecem a padrões de lealdade pessoal, o que favorece a corrupção. Para Weber, isso não ocorreria na perspectiva burocrática de uma administração, marcada pela racionalidade do capitalismo e de suas instituições, na qual a legitimidade do Estado é oriunda exclusivamente da lei. Desse modo, tem-se a profissionalização dos funcionários, com fidelidade impessoal ao cargo. Eles atuam conforme às normas e leis, suas atividades baseiam-se em documentos escritos e se subordinam a uma hierarquia fixa e legitimada.

A partir desta concepção, foram desenvolvidos trabalhos sobre o fenômeno da corrupção baseados na comparação de modelos ideais, típicos de países “modernos”, com os modelos de países “atrasados”, presentes nos países subdesenvolvidos. A proposta normativa era romper com o passado ibérico e proporcionar um projeto de modernização (OLIVEIRA JÚNIOR; COSTA; MENDES, 2016).

Nesse sentido, autores como Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro analisaram o processo de modernização brasileira e sua relação com o fenômeno da corrupção. Segundo Faoro [1958]/(2001), no patrimonialismo as características predominantes no poder eram os valores, as opiniões e as posições pessoais do chefe patrimonial para seus súditos. O estamento se apropriava do Estado no intuito de sobrepor os seus interesses privados ao interesse público, por isso, uma forma de romper com o passado seria por meio da adoção do modelo weberiano do Estado, que promoveria a modernização do Estado e de sua estrutura administrativa. Para Holanda [1936]/(1995), grande parte das práticas ilegais eram cometidas devido ao dilema entre o espaço privado e o espaço público brasileiro, sendo que um dos fatores responsáveis por esse dilema são os vestígios do *Homem Cordial* que age conforme seus sentimentos e não conforme a sua racionalidade, tornando pessoais as relações que deveriam ser marcadas pelo distanciamento do individualismo.

Na visão de Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016, p. 116), a tese patrimonialista construída a partir dos estudos de Holanda e Faoro, considera que “a corrupção no Brasil seria derivada da colonização portuguesa, cujo produto foi a persistência de um modelo institucional em que as relações sociais, políticas e econômicas ocorreriam sem que houvesse uma clara separação entre o público e o privado”. Assim, a corrupção seria a responsável pelo subdesenvolvimento, por isso para combatê-la seria preciso a adoção do modelo weberiano como forma de se buscar a modernização. Para Lima Júnior (1998), essa tese foi a perspectiva

¹ A data entre colchetes indica o ano de publicação original da obra, que só será indicada na primeira citação da obra no texto. Nas seguintes será registrada apenas a data da edição consultada pela autora dessa dissertação.

de fundo da reforma burocrática ocorrida na década de 1930, no Estado Novo, durante o primeiro Governo de Getúlio Vargas.

A perspectiva relacionada com o neoinstitucionalismo está assentada na visão do *rent-seeking*. O comportamento *rent-seeking* ocorre quando determinado indivíduo ou grupos de interesse se envolvem com a política, visando a obtenção de vantagens que atendam seus interesses privados às custas do Estado, por meio de atividades como: organização de um lobby para atuar no congresso, doação em campanhas eleitorais, financiamento de viagens a legisladores e até convites para jantar (SILVA, 1999).

Na visão de Przeworski (2005), o político e o burocrata são vistos como agentes que buscam a satisfação do seu auto interesse e não como representante do interesse público, por isso, por mais que a regulação em defesa do interesse público fosse possível na teoria, na prática, os interesses particulares se sobrepõem aos interesses públicos. Nesse sentido, Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016, p. 120) reiteram que essas ações são “decorrentes de arranjos institucionais falhos, que permitiriam a existência de monopólios estatais, excessos de discricionariedades na condução de negócios públicos e de mecanismos inadequados ou insuficientes de *accountability*”. Isto é, a corrupção ocorre quando o Estado intervém demais no mercado e quando os controles são insuficientes. Assim, para coibir a corrupção, o Estado precisa “construir instituições que deem poder ao aparelho do Estado para fazer o que ele deve fazer e impeçam de fazer o que não deve fazer” (PRZEWORSKI, 2005, p. 39).

Esta perspectiva tornou-se hegemônica a partir dos anos 1990 e serviu de base para a reforma do Estado brasileiro ocorrida a partir de 1995. Esta reforma buscou criar mecanismos visando alterar a relação custo-benefício da corrupção, criando uma contra motivação ao comportamento ilegal dos atores por meio do acirramento das atividades de controle e punição e buscando suprimir a autoridade do Estado sobre a economia (BRESSER-PEREIRA, 2009; PINHO; SACRAMENTO, 2018).

Pinho e Sacramento (2018) salientam que a literatura crítica sobre ambas as correntes – patrimonialista e neoinstitucional; relata distintos julgamentos, indicando a insuficiência dessas perspectivas em lidar e explicar o fenômeno da corrupção. Segundo Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016), a perspectiva relacionada com o neoinstitucionalismo, não obstante desconsiderar fatores organizacionais e sociais, considera que todos os indivíduos expostos a um mesmo contexto institucional, agiriam da mesma forma. Já a abordagem da modernização atribui a corrupção ao Estado e à cultura política do Brasil, como se fosse algo natural ao caráter do brasileiro (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

De acordo com Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016, p. 134), ambas as perspectivas desconsideram “parte dos fatores políticos, econômicos e culturais que seriam fundamentais para a compreensão da corrupção nas diferentes sociedades ou mesmo organizações”. Portanto, os referidos autores propõem que as possíveis estratégias de enfrentamento à corrupção baseadas nessas perspectivas, podem ter sua efetividade comprometida, por não considerarem alguns fatores que possam ser relevantes.

Em vertente distinta de Weber e Przeworski, Warren (2004) propõe uma interpretação democrática de corrupção. Para o referido autor, a corrupção prejudica o alcance da democracia, pois os órgãos públicos são utilizados como instrumentos de benefício privado, direcionando as atividades públicas para os setores em que é possível o beneficiamento dos envolvidos em trocas corruptas. Ademais, quando os funcionários públicos estabelecem preços nas atividades de rotina, os direitos e proteções que os cidadãos deveriam poder desfrutar, tornam-se favores a serem pagos em espécie. Nessa lógica, a corrupção é sempre uma forma de exclusão duvidosa e prejudicial aqueles que reivindicam inclusão em decisões e ações coletivas.

Na visão de Warren (2004), para o enfrentamento da corrupção é preciso incluir o Estado e qualquer coletividade com controle sobre os recursos que as pessoas precisam ou desejam, pois se a corrupção envolve danos causados pela exclusão de cidadãos, é necessário protegê-los através de meios democráticos. Todavia, adverte que embora toda forma de corrupção da democracia envolva exclusão, nem toda forma de exclusão é corrupta, uma vez que a corrupção da democracia consiste em ações que não são vistas pelo público, no intuito de excluir aqueles que têm reivindicações legítimas de serem incluídos. Isto é, a reivindicação dos excluídos é reconhecida e violada pelos corruptos.

Assim, Warren (2004, p. 341) argumenta que “é provável que mais democracia seja uma parte central de qualquer cura, contanto que o que conta como ‘mais democracia’ se alinhe às normas de inclusão empoderada embutidas em cada domínio”. Portanto, não obstante os indivíduos possuam interesses próprios, cabe às instituições serem projetadas para garantir que os interesses privados não sobreponham aos interesses públicos.

Diante do apresentado, notou-se que cada abordagem político-teórica sobre a corrupção na administração pública enfatiza distintos fatores (Estado, mercado, democracia) e diferentes mecanismos de controle e prevenção, sendo que todas possuem seus pontos relevantes e suas insuficiências.

2.3 Breve Cenário da Corrupção no Brasil

A corrupção está presente na sociedade brasileira desde sua colonização, apresentando uma variação histórica de padrões, conforme o desenvolvimento econômico e democrático do país, como indicam diversos estudos nessa seara (BALBE, 2006; ROMEIRO, 2015; SCHWARCZ, 2008). Durante o período colonial, a distância entre o Brasil e Portugal auxiliou na perpetuação da dicotomia entre público e privado. A demora dos meios de coação, a confusão das leis, a justaposição de funções administrativas, a acumulação de cargos e o desnível das remunerações contribuíram para a generalização da apropriação indébita de recursos públicos como ressalta Figueiredo (2008, p. 212):

(...) magistrados, capitães, governadores, vice-reis, meirinhos, contratadores, eclesiásticos não desperdiçavam chances de cultivar ganhos paralelos. Em troca deles guardas facilitavam a soltura de condenados, juízes calibravam o rigor das sentenças, fiscais unham parte das mercadorias que deveriam tributar. A participação em atividades de contrabando revelava-se também tolerada. Afinal era recomendável, ao menos tacitamente, participar das oportunidades da economia colonial amealhando ganhos para o patrimônio familiar.

No Brasil Império (1822-1889), houve uma mudança na sociedade brasileira com a vinda da Família Real em 1808. No entanto, apesar das práticas corruptas recorrentes permanecerem, o termo corrupção foi raramente citado sob essa perspectiva. Apenas em 1882, o regime seria pela primeira vez caracterizado por esse tipo de prática, mesmo que sob outros nomes, de forma a mostrar as fragilidades do monarca e de seu governo, culminando na sua queda em 1889. Todavia, mesmo com a Proclamação da República, as práticas corruptas continuavam a se manifestar e a se propagar (SCHWARCZ, 2008).

Assim, após a Primeira República (1889-1930), na chamada Era Vargas, o Brasil passou por uma modernização do Estado, com a introdução de uma reforma de características burocráticas, visando a ruptura com o passado patrimonialista, o fortalecimento da impessoalidade e da racionalidade entre Estado e sociedade, e o fim da corrupção como prática cotidiana e corriqueira. Os primeiros passos para essa modernização ocorreram por meio da criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público, que promoveu uma reforma do sistema de pessoal, a implementação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento público, centrado em uma visão procedimental e legalista de serviço público, buscando aproximá-lo de um modelo weberiano (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011).

Para Bresser-Pereira (2006, p. 26), “(...) a burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional”. Dessa forma, esperava-se que com um sistema impessoal e meritocrático, não haveria mais indicações

políticas para cargos públicos nem possibilidades de admissão de pessoal em trocas de favores pessoais, garantindo um tratamento isonômico, uma despersonalização e profissionalização da função pública. No entanto, de acordo com Bresser-Pereira (2006), as medidas de profissionalização da burocracia não foram completamente eficazes no combate ao personalismo e à corrupção, de modo que as práticas que deveriam ser combatidas estiveram presentes durante todo esse período e tiveram um grande avanço no período dos anos de 1950 e 1960, passando a ocupar de forma permanente a esfera pública. Esse agravamento da corrupção foi um dos principais motivos para a retomada do autoritarismo no Brasil, que teve início com o golpe militar de 31 de março de 1964 e durou até 15 de março de 1985 (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011).

Durante a ditadura militar, em 1967, o Decreto-Lei nº 200 buscava a transição do modelo burocrático a uma nova onda de modernização do Estado. Esse novo modelo expandiu a intervenção do Estado na economia e criou a administração indireta, visando ampliar a eficiência do serviço público, mediante a descentralização e desburocratização da gestão, e mitigar as práticas corruptivas, por meio da adoção de modelos próximos aos adotados na administração privada. Entretanto, esse modelo não promoveu a descentralização administrativa almejada e o autoritarismo agravou a situação da corrupção, prejudicando o desenvolvimento do país (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011). A troca de favores, a distribuição de cargos entre amigos e parentes, o desvio de verbas públicas, o enriquecimento ilícito e o pagamento de propinas eram práticas corriqueiras desse período. Todavia, eram poucas as denúncias contra os militares e seus aliados, devido à grande censura, que funcionava como uma forte blindagem do Estado (FILGUEIRAS, 2008b). A título de ilustração, Pinho e Sacramento (2018) complementam que até os dados sobre a inflação eram camuflados e escondidos.

Assim, houve uma grande mobilização popular e a partir de 1985, tem-se o fim da ditadura militar e o início da redemocratização do Brasil, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, considerada o grande marco normativo de combate à corrupção do país. Ela estabeleceu a democratização do Estado e um amplo e complexo sistema de controle da administração pública, por meio de controles internos e externos bem articulados. No entanto, a corrupção se manteve e diversos escândalos atestaram novamente a ineficiência dos meios administrativos e a permanência das mazelas do patrimonialismo. Dessa forma, as práticas corruptivas recorrentes na democracia, criaram uma sensação de que a corrupção nasceu com a democratização, desconsiderando-a como herança do regime autoritário. Porém, o que se viu com a promulgação da atual Carta Magna em 1988 foi uma acelerada divulgação de casos de

corrupção de agentes públicos tornando o fenômeno da corrupção mais transparente, impactando negativamente a opinião pública, por meio da sensação de impunidade (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011; MACHADO; PASCHOAL, 2016; PINHO; SACRAMENTO, 2018). De acordo com Cunha *et al.* (2018, p. 14),

(...) a maior transparência da ação pública, proporcionada pela redemocratização, e a complexidade da estrutura do Estado brasileiro – que cresce para atender aos reclames dos cidadãos, sobretudo na área social – dão azo a um aumento dos casos de corrupção e improbidade, que são divulgados pela imprensa.

Filgueiras e Aranha (2011, p. 363) reforçam que “essa chave interpretativa do Brasil demonizou o Estado, o que proporcionou, ao longo dos anos 1990, uma série de reformas do Estado centradas mais na busca de seu enfraquecimento e no fortalecimento do mercado”. No governo Fernando Collor, buscou-se a centralização, o desmonte da máquina estatal e o combate à corrupção e aos “marajás” do serviço público. No entanto, houve o *impeachment* por corrupção e essas reformas fracassaram. Na concepção de Pinho e Sacramento (2018, p. 200), este *impeachment*, inédito na vida republicana, mostrou-se “como um ponto de inflexão no tocante à revelação sobre a existência da corrupção no Brasil”, após desvendar um enorme esquema de corrupção e de manipulação privada de recursos públicos.

Durante o curto governo do Itamar Franco, que sucedeu o de Collor, destaca-se a criação do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil da Administração, promulgado pelo Decreto nº 1.171/1994 e a criação da Comissão Especial de Investigação, uma instância civil e não governamental, instituída para investigar e combater a corrupção no Poder Executivo Federal, mas que foi extinta no início do governo de Fernando Henrique Cardoso (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011; PINHO; SACRAMENTO, 2018).

Todavia, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que uma reforma mais profunda no Estado foi realizada, baseada no modelo da nova gestão pública. Teve seu início em 1995, a partir da implantação do Ministério da Administração e Reforma do Estado sob comando do então ministro Bresser-Pereira. Visava diminuir o papel das burocracias, por meio da minimização dos monopólios existentes, no intuito de restringir a cobrança de subornos e a presença da propina (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011; PINHO; SACRAMENTO, 2018). Definiu-se que as atividades do governo deveriam ser baseadas com inspiração na gestão privada e em formas de controle fundamentadas nos princípios de *accountability* e de governança. Segundo Bresser-Pereira (2009, p. 31), *accountability* é uma forma de controle, de exercício de poder, mas também uma forma que:

(...) envolve o próprio controlado na medida em que o torna responsável perante o superior hierárquico e, mais amplamente, perante a sociedade. Esta, em particular, exerce influência sobre a administração pública e mais amplamente também sobre o sistema constitucional-legal através da responsabilização social.

Originalmente a governança foi pensada para as organizações privadas, na denominada governança corporativa, todavia a governança corporativa aplicada ao setor público ganhou destaque quando foi associada à agenda da *New Public Management* em alguns países anglo-saxões, como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Dessa forma, o termo “governança” passou a ser utilizado no lugar de “governo”, sendo que em um governo de uma sociedade democrática, os políticos eleitos e os altos burocratas públicos dirigem o Estado-nação, enquanto na governança, um grupo maior de pessoas e entidades participam desse processo e existem formas de responsabilização social (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Para Vieira e Barreto (2019), a governança abarca os processos de direção e controle, enquanto a governança pública refere-se à governança, a gestão de riscos e a integridade, auxiliando no desempenho dos agentes públicos e contribuindo para aumentar a responsividade perante os atores interessados (conformidade). Na concepção de Fortini e Shermam (2017, p. 33), as finalidades da governança pública são: “gerenciar riscos estratégicos, gerenciar conflitos internos, auditar e avaliar o sistema de gestão e controle, promover a *accountability* e a transparência”. Entretanto, apesar dos avanços conquistados naquela época, Filgueiras e Aranha (2011) salientam que a corrupção se manteve e não houve mudanças em relação à responsabilização dos agentes públicos e privados perante a sociedade.

Na concepção de Godinho (2011), diante da ineficácia das legislações internas em coibir a corrupção de forma uníssona, a sociedade internacional buscou criar regras harmônicas para o enfrentamento dessa problemática. Assim, instâncias multilaterais internacionais realizaram discussões relacionadas a prevenção e o combate à corrupção, por meio de diversas Convenções e estabelecimento de acordos.

O regime internacional anticorrupção começou a surgir a partir do final da década de 1980 e se consolidou no início de 2000. Em dezembro de 1977, foi implementada nos EUA, após escândalos de doações ilegais de campanha de reeleição do presidente Nixon, a *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA), na tentativa de restaurar a confiança dos cidadãos na integridade do sistema empresarial americano e coibir as práticas de suborno. Esta lei representa um marco para este debate global, pois a partir dela, a OCDE elaborou recomendações visando a proibição de suborno a funcionários públicos estrangeiros e diversos países tornaram-se signatários de acordos de ação conjunta de combate à corrupção (BATAGLIA; FARRANHA, 2020; TOURINHO, 2018).

Em 1996, foi realizada pela OEA, a Convenção Interamericana contra a Corrupção - Convenção de Caracas - considerada como o primeiro instrumento legal a tratar sobre este tema e promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 4.410/2002 (BATAGLIA; FARRANHA, 2020; GODINHO, 2011; VIEIRA; BARRETO, 2019). Esta Convenção buscou fortalecer as instituições nacionais dos países membros que contribuem para prevenir, identificar, punir e erradicar a corrupção, por meio da criminalização de certas atividades associadas à corrupção e pela cooperação internacional entre as partes em relação à assistência jurídica e cooperação técnica, extradição e localização e congelamento de bens (GODINHO, 2011; MIRANDA, 2016; TOURINHO, 2018).

No ano seguinte, em 1997, foi realizada pela OCDE, a Convenção de Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais, que visava a criminalização do suborno pago a funcionários públicos estrangeiros, sendo ratificada pelo Brasil, por meio do Decreto nº 3.678/2000. Seu texto foi inspirado na FCPA, lei americana sobre corrupção internacional. Dessa forma, o país incorporou os tipos penais relativos à corrupção internacional ao Código Penal e definiu o que é funcionário público estrangeiro para fins de aplicação da legislação penal (BATAGLIA; FARRANHA, 2020; FORTINI; SHERMAM, 2017; GODINHO, 2011; TOURINHO, 2018).

Posteriormente, em 2006, o Brasil por meio do Decreto nº 5.687/2006, promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada em 2002 pela Assembleia Geral da ONU e assinada em Mérida em 2003. Ainda que a Convenção da OCDE seja considerada o primeiro instrumento legal a tratar sobre a corrupção, a Convenção da ONU é a primeira a tratar desse assunto de uma forma mais ampla, por isso é considerado o mais importante marco internacional no controle da corrupção (BATAGLIA; FARRANHA, 2020; FORTINI; SHERMAM, 2017; GODINHO, 2011; TOURINHO, 2018).

Todavia, Fortini e Shermam (2017) salientam que apesar desse instrumento ser considerado o primeiro de abrangência mundial sobre a corrupção, a Convenção da OCDE apresenta “vantagens práticas” uma vez que as regras previstas são de adoção obrigatória pelos países signatários, enquanto na Convenção da ONU, é facultada essa adoção pelos Estados-Membros. Em contrapartida, apesar de destacar a não obrigatoriedade da adoção obrigatória da Convenção da ONU como um ponto negativo, na visão de Godinho (2011), a referida Convenção representa um progresso em relação à Convenção da OCDE, pois abrange a corrupção passiva e ativa, relativa a funcionários públicos nacionais, estrangeiros ou organizações internacionais e cria mecanismos de repressão sobre empresas e administrações.

O envolvimento do Brasil com esses regimes internacionais de enfrentamento da corrupção, influenciou a transformação interna na política anticorrupção. O país passou por reformas legais e institucionais que provocaram mudanças nos mecanismos de controle administrativo e nas vias de intervenção judicial, contribuindo para o aumento da eficácia do país no combate à corrupção. A partir das reformas institucionais, houve a criação de novos órgãos e modificações substanciais em órgãos já existentes e no que tange às reformas legais, houve a criação de diversas leis que visavam coibir a corrupção (MACHADO; PASCHOAL, 2016; TOURINHO, 2018).

Em relação à estruturação do aparelhamento institucional do país, observou-se a consolidação do Ministério Público Federal (MPF), da Polícia Federal e do Tribunal de Contas da União (TCU), além da institucionalização da CGU. Enquanto foram implantadas nas principais unidades do MPF, os Núcleos de Combate à Corrupção e as Câmaras de Coordenação e Revisão para o tratamento da corrupção, na Polícia Federal, houve uma política de qualificação de seus servidores, no intuito de fortalecê-la (SADEK, 2019). Em relação ao TCU, ele foi criado primordialmente como uma instituição de apoio ao legislativo, sendo responsável pelo controle externo do Executivo. Todavia, ainda que vinculado ao Congresso, se tornou “um dos grandes responsáveis por alimentar o Ministério Público com potenciais casos de corrupção identificados em suas atividades de monitoramento” (MACHADO; PASCHOAL, 2016, p. 16).

Em 2001, foi criada a Corregedoria Geral da União e em 2003, no então governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a partir de modificações na Corregedoria, foi criada a CGU. Esta passou a ser um órgão diretamente vinculado à presidência, com *status* de ministério, dotado de estrutura mais forte e mão de obra mais qualificada (LOUREIRO *et al.*, 2012). Segundo Odilla (2020, p. 144), tornou-se o mais importante órgão executivo federal de auditoria, fiscalização disciplinar e anticorrupção e passou a ter “mais liberdade para usar o orçamento público, para selecionar e treinar seus próprios funcionários públicos, projetar projetos de lei e fazer cumprir seus próprios planos de ação”. Foi criada no intuito de centralizar os mecanismos de controle interno da administração pública federal, visando a defesa do patrimônio público e o aumento da transparência da gestão, por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011; MACHADO; PASCHOAL, 2016; SADEK, 2019).

Ademais, o Brasil como signatário das Convenções Internacionais elaboradas pela OEA, OCDE e ONU, precisava que uma instituição ou órgão representasse o país nesses fóruns e fosse responsável pelo estabelecimento de políticas internas de prevenção e políticas de transparência, o que ficou a cargo também da CGU (BATAGLIA; FARRANHA, 2020). No

entanto, a partir de 2014, o orçamento da CGU foi sendo limitado e em 2016 deixou de estar vinculada diretamente à Presidência da República, no denominado “rebaixamento institucional”. Apesar de manter a sigla CGU, passou a denominar-se Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Em 2019, passou por uma remodelagem interna e retornou à nomenclatura “CGU”, mantendo o *status* ministerial (BATAGLIA; FARRANHA, 2020; ODILLA, 2020).

No que tange às reformas legais, houve a criação de diversas leis que visavam coibir a corrupção, tais como: a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei nº 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e a Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação). Em 2013, após anos em discussão no governo e no Congresso, foi aprovada a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que estabeleceu a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, entre outras inovações, tais como os acordos de leniência e a possibilidade de impor às pessoas jurídicas multas de até 20% do faturamento anual. Cumpre destacar que alguns autores consideram que os eventos de junho de 2013 foram um ponto de inflexão, no qual a corrupção passou a ser vista como generalizada, sendo uma das razões que contribuiu para o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff em 2016 (MACHADO; PASCHOAL, 2016; PINHO; SACRAMENTO, 2018).

Ainda em 2013, aprovou-se a Lei nº 12.850/2013, que definiu o conceito de organização criminosa e estabeleceu diretrizes sobre a investigação criminal como um todo, incluindo os crimes de corrupção. Criou-se também a Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses), que dispôs sobre restrições e requisitos a ocupantes de cargos públicos do Executivo Federal que tenham acesso a informações privilegiadas, e impedimentos posteriores ao exercício do cargo (MACHADO; PASCHOAL, 2016). Em 2016, foi promulgada a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), que regulamentou o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, estabeleceu regras gerais de licitação e contrato e governança e reforçou a importância do tema integridade (FORTINI; SHERMAM, 2017; VIEIRA; BARRETO, 2019).

Então, a partir do conjunto de leis e decretos elaborados segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88), consolidou-se a base para formação da política de governança pública e consequente publicação do Decreto nº 9.203/2017. Com isso, esperava-se que essas novas regulamentações atreladas ao controle social auxiliassem no combate à corrupção. Porém, o que se observa é que a corrupção ainda é recorrente mesmo após o fortalecimento da governança

pública no Brasil, conforme relatado por CUNHA *et al.* (2018, p.13), em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

Ainda que se tenha fortalecido a governança pública no Brasil, conformando-se um ordenamento jurídico amplo com vistas a restringir as possibilidades de desvios de conduta na administração pública federal, isso não foi capaz de deter o avanço da corrupção e outros malfeitos da parte dos agentes públicos.

Nesse sentido, Fortini e Shermam (2017, p. 34) reiteram que de acordo com Relatório do TCU, “a Administração Pública no país ainda caminha a passos lentos na implementação de preceitos básicos da governança concernentes ao controle (gestão de riscos, controle interno, auditoria interna, *accountability* e transparência)”.

Nesse contexto, Pinho e Sacramento (2018, p. 205) são enfáticos ao afirmar que “a corrupção no Brasil tem avançado aceleradamente nas últimas décadas, apesar da implantação de instituições e leis de combate ao fenômeno; não se vislumbra, pelo menos no médio prazo, possibilidade concreta de rompimento desse círculo vicioso”. Dessa forma, apesar das diversas mudanças ocorridas na administração pública desde a colonização do Brasil, observou-se que a corrupção ainda é uma mazela recorrente no país, demonstrando a relevância no desenvolvimento de estudos que busquem compreender todas as nuances desse fenômeno.

Assim, nessa seção, buscou-se avançar o conhecimento sobre o tema da corrupção no Brasil, pois é necessário conhecer as particularidades do fenômeno para que se possa analisar as formas de evitar e coibir essa prática, sendo que no caso dessa dissertação, será analisada sob a luz da integridade pública.

3 O CONTEXTO DA INTEGRIDADE PÚBLICA

Um dos elementos utilizados na dissertação para analisar como os fatores do ambiente organizacional contribuem no combate à corrupção nas IFES foi a integridade pública. Por isso, buscou-se neste capítulo elaborar um breve relato do contexto normativo nacional e internacional e explicitar algumas das medidas institucionais instrumentalizadas pela CGU, órgão responsável por orientar as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Brasil em relação à estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade.

A prevenção e combate à corrupção revestem-se de distintas medidas como a consolidação da legislação (GODINHO, 2011; OLIVEIRA; NEVES, 2014), incremento do controle social e da transparência (BATAGLIA; FARRANHA, 2020; RAUSCH; SOARES, 2010; ROSE-ACKERMAN, 2005), diminuição de desigualdades (PINTO, 2011), bem como a consolidação de sistema de integridade (FORTINI; SHERMAM, 2017; ICAC, 2018). Enquanto Godinho (2011) destaca a importância da consolidação da legislação internacional na luta contra à corrupção, Oliveira e Neves (2014) enfatizam também as normativas internas à nação.

Um estudo baseado em 1200 entrevistas com funcionários públicos em muitas agências nacionais diferentes e governos locais demonstrou que quanto maior a transparência e a meritocracia, menor a corrupção (ROSE-ACKERMAN, 2005). Por isso, Rose-Ackerman (2005) propõe que a transparência e publicidade são ferramentas poderosas, quando combinadas com organizações com competência para usar as informações fornecidas. Na visão de Pinto (2011), a corrupção é decorrente da desigualdade, de modo que as instituições nos países pobres são excludentes e instrumentalizadas por uma elite política que reproduzem os círculos viciosos da corrupção, visando à perpetuação do poder em detrimento da população. Por outro lado, Fortini e Shermam (2017) e ICAC (2018) propõem que um sistema de integridade contribui para o enfrentamento dessa mazela.

Segundo Huberts (2014, 2018), integridade é um conceito intrigante, todavia, ao analisar a literatura sobre ética e integridade, é possível distinguir algumas perspectivas sobre este conceito. Quando se refere à totalidade e coerência, a integridade pode ser vista como a consistência de princípios e valores. Quando analisada sob a perspectiva da responsabilidade profissional indica que o profissional exerce suas tarefas de maneira adequada, cuidadosa e responsável. Há visões que relacionam a integridade com virtudes, como sabedoria, justiça e coragem, enquanto outras a relacionam com a moral no sentido clássico, ou seja, o certo *versus* o errado, o bom *versus* o ruim. Desse modo, Huberts (2018) sintetiza o conceito de integridade

como sendo a qualidade de agir de acordo ou em harmonia com valores, normas e regras morais relevantes aos olhos do público. Para este autor, um julgamento de integridade sempre levanta a dimensão moral, pois a moralidade e a ética dizem respeito a valores e normas, que correspondem à base para a tomada de decisão.

Na perspectiva da Transparência Internacional (2000), a integridade pública compreende um sistema de freios e contrapesos projetado para alcançar a responsabilização entre os vários braços e agências do governo, por meio da *accountability*, transparência, prevenção e penalidade. Por sua vez, Castro, Amaral e Guerreiro (2019, p. 190) frisam a relação entre a integridade pública e a corrupção ao definir a integridade como sendo um “conjunto de mecanismos e procedimentos internos para aplicação efetiva de diretrizes que detectem e mitiguem os desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública”. Nesse sentido, a OCDE assevera que a integridade pública é uma das respostas estratégicas e sustentável à corrupção, pois as “abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada” (OCDE, 2020, p. 5).

Nos anos 2000 a discussão sobre a integridade aumentou significativamente devido à pressão das organizações internacionais, como a ONU, o Banco Mundial e a OCDE. Essas organizações passaram a considerar a questão da integridade como essencial para o progresso político e econômico e foram responsáveis por iniciativas e realização de convenções, regras, diretrizes de monitoramento e sanções (HUBERTS; GRAAF, 2014).

Embora não seja objetivo deste estudo examinar os pormenores da norma legal, verificou-se que a Convenção Interamericana contra a Corrupção, previa a adoção pelos Estados-Partes de medidas preventivas voltadas à preservação da confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública, tais como: estabelecimento e cumprimento de normas de conduta, prevenção de conflitos de interesse, guarda e uso adequado dos recursos públicos, e incentivo à denúncia de atos de corrupção que os servidores públicos venham a ter conhecimento no desempenho de sua função (BATAGLIA; FARRANHA, 2020; BRASIL, 2002; VIEIRA; BARRETO, 2019).

Em 2006, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, foi promulgada pelo Brasil e determinou aos Estados-partes a promoção da “integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos” (BRASIL, 2006). Estabeleceram diversas medidas voltadas à promoção da integridade, da transparência, do acesso à informação, da prestação de contas, da prevenção dos conflitos de interesse, dos códigos ou normas de conduta, do incentivo à denúncia, da proteção aos denunciantes, assim como a penalização da

corrupção passiva e ativa (FORTINI; SHERMAM, 2017; GODINHO, 2011). A este respeito, Fortini e Shermam (2017) salientam que outros entes supranacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial também editaram medidas e expediram diretrizes destinadas ao combate desta mazela.

Na concepção de Vieira e Barreto (2019, p. 172) “o processo de internacionalização desses acordos internacionais contribuiu diretamente para a modernização da legislação e a constituição de um microssistema legal anticorrupção no país”. No que tange às leis e normativos que visavam coibir a corrupção e promover a integridade corporativa e pública, o Brasil buscou aperfeiçoar seu aparato normativo instituindo a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), o Decreto nº 9.203/2017 (Decreto da Governança) e o Projeto de Lei nº 9.163/2017. Enquanto a Lei Anticorrupção e a Lei das Estatais tratam sobre a integridade corporativa, o Decreto da Governança e o Projeto de Lei nº 9.163/2017 abordam a integridade pública. Contudo, Fortini e Shermam (2017) salientam que a promoção da integridade no Brasil não se iniciou com a Lei Anticorrupção e com a Lei das Estatais, pois normas precedentes como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) versavam sobre alguns aspectos como *accountability*, transparência e normas de condutas incidentes sobre agentes públicos.

Todavia, a partir da aprovação da Lei Anticorrupção, ressaltam Vieira e Barreto (2019), houve um interesse em torno dos programas de integridade, ampliada após o Decreto da Governança, que tornou obrigatória aos órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional, incluindo as IFES, a instituição de programas de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção (BRASIL, 2017).

Os programas de integridade são adotados pelo setor corporativo mundial há anos sob o nome de *compliance* (SANTOS; GUEVARA; AMORIM, 2013) e vêm sendo utilizados mais recentemente na seara pública. Esses programas “reúnem um conjunto de ações voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção governamental” (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 157). Seus principais instrumentos consistem nas diretrizes adotadas para a promoção da conformidade e conseqüente minimização dos riscos de fraude, corrupção e infração aos princípios éticos e aos requisitos legais.

Nesse contexto de disseminação de parâmetros de integridade, o artigo 20-A do Decreto da Governança, atribuiu à Controladoria-Geral da União a responsabilidade de operacionalizar as medidas de integridade pública, por meio da formulação e divulgação de orientações, normas e procedimentos sobre a implementação e avaliação dos programas (BRASIL, 2017). Devido a

isso, não há como referenciar a integridade pública no Brasil, sem elencar e contextualizar os normativos e manuais publicados pela CGU.

Em 2018, foi publicada a Portaria CGU nº 1.089/2018, que regulamentou o Decreto da Governança e estabeleceu as “orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade” (BRASIL, 2018). Em 2019, a Portaria CGU nº 57/2019, que alterou a Portaria CGU nº 1.089/2018, determinou que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deveriam instituir programa de integridade a partir de três fases.

Na primeira fase deverão constituir uma unidade de gestão da integridade, dotada de autonomia e de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências, além de ter acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade. Na segunda fase, deverão aprovar os planos de integridade, contendo a caracterização do órgão ou entidade, o levantamento dos riscos de integridade, a previsão sobre a forma de monitoramento e as ações de integridade. Essas ações consistem nas seguintes medidas institucionais: (a) promoção da ética e de regras de conduta para servidores; (b) promoção da transparência ativa e do acesso à informação; (c) tratamento de conflitos de interesses e nepotismo; (d) tratamento de denúncias; (e) verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria e; (f) implementação de procedimentos de responsabilização. Já a terceira fase consiste na execução e monitoramento do programa de integridade (BRASIL, 2019).

Em relação à primeira fase, na qual, deverá ser instituída uma unidade de gestão da integridade do órgão, Huberts (2018) enfatiza que a centralização da gestão da integridade cria oportunidades e atribui credibilidade ao assunto. A CGU, por meio da publicação do “Guia da Integridade Pública”, voltado a orientar os órgãos da administração pública federal, esclarece que a definição de uma instância de integridade não implica a criação de um novo setor, pois os elementos já existem há algum tempo no âmbito do Governo Federal (códigos de ética e de conduta, ferramentas de controle interno, ouvidoria, transparência e correição, etc.). Desse modo, a centralização da gestão da integridade pode ocorrer por meio da identificação de um setor ou de pessoa responsável, que buscará a integração de diversos setores e atores da organização e terá autonomia e lugar de destaque na estrutura organizacional (CGU, 2015). Em 2017, de forma complementar, a CGU publicou o “Manual para implementação de Programas de Integridade”, no qual, esclarece que esta instância de integridade pode atuar retroalimentando o sistema com sugestões de ações de remediação, por meio do “tratamento de

recomendações decorrentes de trabalhos que envolvem ações de controle e investigações” (CGU, 2017, p. 50).

Na segunda fase deverá ocorrer a aprovação do plano de integridade, que contempla entre diversos itens, a previsão das medidas institucionais que serão adotadas: (a) promoção da ética e de regras de conduta para servidores; (b) promoção da transparência ativa e do acesso à informação; (c) tratamento de conflitos de interesses e nepotismo; (d) tratamento de denúncias; (e) verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria e; (f) implementação de procedimentos de responsabilização. Em relação a essas medidas, sem a pretensão de esgotar o assunto, buscou explicitá-las e contextualizá-las com a literatura.

A promoção da ética e de regras de conduta para servidores consiste na divulgação periódica, por meio de mensagens em linguagem acessível, dos valores e princípios que deverão orientar a atuação dos mesmos, no intuito de internalizá-los. De acordo com o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta deverão instituir uma Comissão de Ética, que será responsável pela orientação do servidor público em relação à ética profissional e às regras de conduta, a execução de atividades de promoção da ética e apuração de desvios de conduta (BRASIL, 1994). O código de conduta é um instrumento típico de um sistema de integridade normativo, nos quais os comportamentos esperados e vedados do servidor público são detalhados, assim como as punições aplicadas em caso de violação dessas regras. Por sua vez, o código de ética corresponde a um instrumento típico de um sistema de integridade valorativo, que enfoca os valores-chave da organização, segundo os quais os funcionários devem agir, ou seja, é voltado a descrição dos valores gerais dos servidores ao invés de focar em regras específicas (HUBERTS *et al.*, 2014).

Ariely (2012) e Bonfim e Silva (2019), por meio de pesquisas empíricas, demonstraram que a utilização de mecanismos de conscientização favoreceu a diminuição na ocorrência de ações desonestas, o que provavelmente se deve a racionalização do autoconceito ético. A este respeito, Verhezen (2010) reitera que o caminho para incentivar os empregados a cumprirem regras e regulamentos é mais eficaz quando se incentiva uma conduta ética do que quando se acerbam as punições. Segundo o referido autor, o papel da consolidação dos princípios e valores organizacionais cria um ambiente ético no qual o comportamento virtuoso é capaz de sobressair sobre o comportamento desleal. De acordo com Huberts *et al.* (2014), para institucionalização de ética nas organizações, é necessário o treinamento em ética e a educação em ética.

O treinamento consiste na transmissão do conhecimento e de habilidades que garantam que os valores da organização sejam refletidos no comportamento de seus membros, enquanto a educação em ética visa promover o desenvolvimento da autonomia moral. Entretanto, apesar de um estudo empírico ter demonstrado que há pouca ou nenhuma prova empírica que comprove os efeitos positivos desse tipo de treinamento, Huberts *et al.* (2014) observam que se esses treinamentos estiverem incorporados a um conjunto de instrumentos de política coordenada e se concentrarem na prática profissional dos funcionários, podem vir a ser eficazes.

Em relação à transparência pública, ela é considerada um dos principais instrumentos de estratégia para o combate à corrupção (BATAGLIA; FARRANHA, 2020; MOHALLEN *et al.*, 2018). Na visão de Filgueiras (2011), ela consiste na disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas. Segundo Bataglia e Farranha (2020), a transparência pública além de referir-se à publicização de dados, inclui também a transparência passiva, que está relacionada ao acesso à informação, que, para CGU (2015), corresponde ao dever das instituições em facilitar o acesso de qualquer pessoa, sem necessidade de apresentar motivo às suas informações não sigilosas. Nessa lógica, a CGU (2015) considera que a transparência pública consiste na divulgação de todas as decisões, ações, planos, orçamentos, despesas, contratos, transferências e resultados devem ser divulgados, de forma a induzir a instituição a agir com mais responsabilidade e eficiência, permitindo que as partes interessadas possam verificar se a instituição está atuando conforme o interesse público. Todavia, essas informações devem ser divulgadas de forma clara e compreensível a todos os interessados, uma vez que a mera divulgação de dados não corresponde a uma política de transparência pública (BATAGLIA; FARRANHA, 2020; MOHALLEN *et al.*, 2018).

No Brasil, no intuito de monitorar e implementar uma política de transparência no âmbito do Poder Executivo Federal, foram criadas as leis de acesso à informação, com destaque à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. Esses normativos permitiram que a transparência fosse a regra, e o sigilo a exceção (BATAGLIA; FARRANHA, 2020; MOHALLEN *et al.*, 2018), no entanto, Cunha Filho (2018, p. 903) adverte que “a promulgação de uma Lei de Informação é apenas um primeiro passo em um universo muito mais amplo de efetividade do direito de acesso”. Contudo, outros estudos indicaram que ainda existem lacunas em sua implementação e cumprimento em todo o Estado brasileiro. Um mapeamento realizado pela Fundação Getúlio Vargas observou que a cada três pedidos de acesso à informação, as unidades federativas deixam de responder a um deles, sendo que mais de 50% de todos os pedidos são respondidos de forma imprecisa (MOHALLEN *et al.*, 2018). Nessa concepção, Bataglia e Farranha (2020, p. 26) destacam que é necessária a criação de “canais e políticas de

transparência que facilitassem a interação entre Estado e cidadãos, por meio de incentivo à participação, controle social e acesso às informações públicas”.

No que tange à prática do nepotismo, ela consiste no favorecimento dos vínculos de parentesco, substituindo a avaliação de mérito para o exercício da função pública. Entende-se como parentesco o cônjuge, o companheiro ou o parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau. É vedada no âmbito do Poder Executivo Federal pelo Decreto nº 7.203/2010 (BRASIL, 2010). Desse modo, essa prática viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa e precisa ser combatida. Para isso, é necessário que haja mecanismos internos que verifiquem, apurem e resolvam casos de nepotismo (CGU, 2015).

A imparcialidade e a colocação do interesse público acima dos interesses pessoais são aspectos fundamentais da integridade de um funcionário público. Dessa forma, quando há conflitos entre a função pública e os atos da vida privada dos indivíduos, considera-se que há conflitos de interesse. No cenário brasileiro, foi promulgada em 2013, a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) que dispõe sobre restrições e requisitos a ocupantes de cargos públicos do Executivo Federal que tenham acesso a informações privilegiadas, e impedimentos posteriores ao exercício do cargo. Pode ocorrer, por exemplo, de um servidor público criar um documento falso, a fim de conferir um benefício a um amigo pessoal, ou de ser gestor de um contrato cujo diretor da empresa contratada é seu colega, ou até mesmo, de fazer acordos com um fornecedor para dar trabalho para um membro da família ou amigo. Esses conflitos podem surgir a qualquer momento, contudo, com o aumento da terceirização e da adoção de modelos de parceria público-privada, os órgãos do setor público estão potencialmente mais expostos (ICAC, 2018). Por isso, a CGU (2015) recomenda que a instituição adote uma política de prevenção desses conflitos, no intuito de evitar a perda da confiança pública e garantir que os servidores e dirigentes tomem decisões objetivas e imparciais.

Em relação às denúncias, elas visam “interromper o desvio, apurar responsabilidades, estabelecer sanções e promover a divulgação e/ou prevenção no âmbito interno ou externo da organização” (SARDENBERG; AYRES, 2019, p. 35). Nesse sentido, o tratamento de denúncia consiste em analisar e responder a denúncia recebida em linguagem cidadã, isto é, além de simples, clara, concisa e objetiva, ela deve considerar o contexto sociocultural do interessado, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento (CGU, 2014). Para que seja possível o recebimento de denúncias, é necessário que haja a criação e divulgação de canais independentes que permitam a todos os servidores e cidadãos denunciarem as irregularidades que tenham conhecimento e que foram cometidas por pessoas da organização. Essa divulgação

deve incluir informações sobre a obrigatoriedade do servidor público em fazer a denúncia quando tenham ciência em decorrência de seu trabalho; sobre a proteção ao denunciante contra potenciais represálias; assim como a possibilidade de realizar uma denúncia anônima; e a garantia da confidencialidade (CGU, 2015, 2017; ICAC, 2018). Os canais de denúncia correspondem ao meio de recepção da comunicação de práticas ilegais, imorais ou ilegítimas pelos membros antigos ou atuais da organização (NEAR; MICELI, 1996). Podem ser internos como as ouvidorias, ou externos às organizações, tais como o Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e Controladoria-Geral da União (SARDENBERG; AYRES, 2019).

Um estudo desenvolvido na Austrália e Nova Zelândia demonstrou que a denúncia é um dos principais métodos de detecção de conduta corrupta nesses países, correspondendo a 40% de todas as condutas detectadas, sendo mais de duas vezes e meia maior do que o próximo método de detecção mais eficaz que é a auditoria interna (15%) (ICAC, 2018). Dado semelhante foi divulgado em 2018, no relatório da *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), maior organização antifraude do mundo, que identificou a denúncia como principal forma de detecção (45%), seguida da auditoria interna (15%), monitoramento do próprio gestor (9%) e auditoria externa (6%) (SARDENBERG; AYRES, 2019). No entanto, o estudo desenvolvido na Austrália e Nova Zelândia, observou que apenas 66% dos servidores que testemunharam má conduta ou irregularidades em seu local de trabalho relataram o ocorrido. Essa baixa taxa de denúncia está associada a retaliação contra denunciante. Destarte, nos EUA, um relatório de 2017 constatou que 44% dos funcionários que relataram má conduta experimentaram alguma forma de retaliação. Para Mohallen *et al.* (2018, p. 122), a proteção dos denunciante contra “retaliações é essencial e não apenas ajuda a trazer a corrupção à público como também promove um ambiente de governo e de trabalho mais aberto e transparente”. Por isso, é necessário incorporar medidas de proteção aos denunciante, da preservação do anonimato e explicar a todos os servidores que o ato de denunciar não é uma deslealdade, mas sim um fator de combate às irregularidades e fortalecimento da cultura ética (ICAC, 2018; MOHALLEN *et al.*, 2018; SARDENBERG; AYRES, 2019).

A respeito das medidas de controle, Mohallen *et al.* (2018, p. 353) destacam que “a prevenção e o combate à corrupção podem ser mais efetivos se houver adequado controle da Administração Pública, por meio de instituições próprias e procedimentos eficientes”. No entanto, apesar da instituição de um sistema de controle interno dos entes públicos no Brasil estar previsto nos artigos 70 e 74 da CF/88, não há previsão normativa, de alcance nacional, das atividades essenciais que deveriam ser desempenhadas. Nesse sentido, Fortini e Sherman

(2017) reiteram que diversos entes da administração pública brasileira não possuem unidade responsável pelo controle interno e os que possuem, ocupam uma posição na estrutura organizacional que revela a pouca importância que lhe é dispensada. Por isso, é preciso que a unidade responsável pela gestão dos controles internos seja independente e estruturada, buscando verificar em suas auditorias, a adequação dos mecanismos de integridade (CGU, 2017).

No que tange à responsabilização, primeiramente é salutar conceituar *accountability*, uma vez que o uso dos conceitos *accountability* e transparência gera confusões em relação à responsabilização. De acordo com Grant e Keohane (2005), uma das funções da *accountability* é expor e punir os abusos de poder, seja os relacionados com o exercício não autorizado ou ilegítimo desse poder, seja os relacionados com decisões julgadas como imprudentes ou injustas. Todavia, nem todas as restrições sobre os abusos de poder constituem mecanismos de *accountability*. Há um outro importante modo de restrição do poder que deve ser distinguido da *accountability*, que são os “freios e contrapesos”, que constituem mecanismos projetados para evitar ações que ultrapassem os limites legítimos, ou seja, operam *ex-ante*. Os mecanismos de *accountability*, por outro lado, sempre operam após o fato, *ex-post*, expondo ações para serem analisadas, julgadas e sancionadas, como ocorre no *impeachment*. É claro que, embora mecanismos de *accountability* sempre operem *ex-post*, eles podem exercer efeitos *ex-ante*, uma vez que podem dissuadir os detentores de poder de abusar de suas posições.

O termo *accountability* implica que alguns atores têm o direito de exigir o cumprimento de um conjunto de normas de outros atores, para julgar se eles têm cumprido suas responsabilidades à luz destas normas e para impor sanções caso detectem que essas responsabilidades não foram cumpridas. Na política, garantir a *accountability* requer: (1) o estabelecimento de instituições que forneçam informações àquelas pessoas que tentam responsabilizar os detentores do poder e que lhes permitam impor sanções aos mesmos; (2) o estabelecimento de normas de legitimidade que determinem não somente os padrões de julgamento do abuso de poder, mas também quem está autorizado a exercer o poder e quem tem o direito de exigir a prestação de contas dos detentores de poder (GRANT; KEOHANE, 2005).

Na visão de Filgueiras e Aranha (2011, p. 357), para que ocorra o reforço da *accountability* é necessário “ampliar a base de informação disponível ao cidadão para julgar a ação dos agentes públicos”, isto é, ampliar a transparência. De fato, houve melhorias no Brasil em relação à transparência, tanto que hoje a visibilidade da corrupção é maior. No entanto, o mesmo não se pode dizer da responsabilização dos agentes públicos.

Nesse sentido, Odilla (2020) adverte sobre a “responsabilidade conveniente”, que consiste numa combinação entre a abdicação institucional e a relutância em monitorar e responsabilizar seus pares. A partir de um estudo sobre funcionários do governo do Brasil, observou que os servidores que deveriam defender a integridade e impedir a má conduta, adotam ações convenientes para eles, nas quais não há nem uma impunidade total nem uma responsabilização total. Desse modo, em termos práticos, a responsabilização se torna subjetiva e limitada, comprometendo a integridade pública. Isso ocorre, pois, os procedimentos administrativos são conduzidos, em sua grande maioria, no órgão onde o funcionário supostamente cometeu a ilicitude e quando não há uma corregedoria bem estruturada, aumenta a probabilidade de os servidores serem responsáveis pela abertura e condução de processos contra seus colegas ou ex-colegas. Devido a isso, no intuito de identificar e punir os responsáveis por desvios, uma das diretrizes da integridade pública descritas pela CGU (2015) é a institucionalização de unidades de correição.

A respeito da terceira fase, foi estipulado que os órgãos e as entidades deverão executar e monitorar seu programa de integridade e que a CGU será a responsável por monitorar o atendimento dessas instituições ao disposto na Portaria CGU nº 57/2019 (BRASIL, 2019). Para isso, a CGU criou um Painel de Integridade Pública, que permite ao público conferir informações sobre estruturação, execução e monitoramento destes programas. No momento, a CGU está monitorando os prazos referentes à primeira e segunda fase e alguns dos resultados podem ser acessados pelo Painel (CGU, 2020b).

A título ilustrativo, até o dia 01 de dezembro de 2020, as 17 IFES de Minas Gerais cumpriram a primeira fase, por meio da indicação da unidade de gestão da integridade. Em relação à segunda fase, na qual deveria ocorrer a aprovação do plano de integridade e previsão das medidas institucionais que serão adotadas, todas as instituições aprovaram o referido plano; no entanto, no que concerne à previsão das medidas institucionais, observa-se que: (a) a UFOP e a UFMG não definiram o fluxo interno para verificação de situações de nepotismo; (b) a UFOP e a UFJF não instituíram a unidade de Comissão de Ética; (c) a UFJF e a UFMG não realizaram o levantamento de riscos para a integridade e; (d) a UFOP não definiu a área responsável pela condução de processos disciplinares, o fluxo interno para análise de consultas sobre conflito de interesses e para o tratamento de denúncias (CGU, 2020b).

Em suma, a integridade pública é uma combinação de estratégias baseadas primordialmente na prevenção e na promoção da ética e de regras de conduta com aquelas focadas na correição, no intuito de mitigar e combater irregularidades, atos ilícitos e práticas corruptas. Nesse sentido, Huberts *et al.* (2014) e Huberts (2018) reiteram que as estratégias

baseadas em valores devem promover a motivação intrínseca dos funcionários para a integridade enquanto as estratégias correccionais são projetadas para gerar medo de sanções, sendo que o mais eficaz consiste em equilibrar as duas estratégias. Na visão de Fortini e Shermam (2017, p. 20), todos esses procedimentos e mecanismos de integridade “não são fins em si mesmos, nem podem ser implementados de forma isolada, sob o risco de pouca ou nenhuma efetividade”, pois perfazem papel instrumental na gestão.

Assim, este estudo utilizou a integridade pública como elemento para analisar as formas de combate à corrupção nas Instituições Públicas Federais de Ensino Superior. Por isso, neste capítulo, buscou-se contextualizar a integridade pública descrevendo sua evolução contemporânea e reconhecendo que ainda há muitas lacunas a serem preenchidas e discussões a serem exploradas.

4 INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR: ELEMENTOS E PROCESSOS

Neste capítulo, buscou-se traçar uma visão panorâmica das Instituições Públicas de Ensino Superior (IES) e caracterizar alguns instrumentos de gestão e controle das Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES) no caso brasileiro.

As Instituições Públicas de Ensino Superior correspondem a órgãos vinculados à estrutura do Estado, que são cobradas tanto no seu papel social quanto no papel de uma entidade pública, com responsabilidades junto à sociedade. São estruturadas de modo altamente departamentalizada e um alto grau de burocratização, nos termos descritos por Mintzberg (2003) para burocracias complexas. São classificadas em Instituições Municipais, quando ligadas ao governo de cada município, Instituições Estaduais, quando ligadas aos governos de cada Estado; e em Instituições Federais, quando são vinculadas ao MEC, do governo federal (MRE, 2020).

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2018, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), existem 2537 instituições de educação superior no Brasil, sendo que 299 são públicas (11,8%). Deste total, 4,3% são federais, 5,0% são estaduais e 2,4% são municipais. Das instituições públicas de educação superior no nível federal, 57,3% correspondem às universidades, 36,4% aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Centros Federais de Educação Tecnológica, 4,5% são centros universitários e 1,8% correspondem às faculdades isoladas (INEP, 2019).

As universidades correspondem a instituições acadêmicas pluridisciplinares que contam com produção intelectual institucionalizada, apresentam requisitos mínimos de titulação acadêmica (um terço de mestres e doutores) e carga de trabalho do corpo docente (um terço em regime integral). Os centros universitários são semelhantes às universidades, porém, não apresentam o requisito da pesquisa institucionalizada. Já os CEFETs foram denominados em 2008 de Institutos Federais, com exceção do CEFET-RJ e CEFET-MG. Trata-se de unidades voltadas à formação técnica, com capacitação profissional em áreas diversas. Oferecem ensino médio integrado ao ensino técnico, cursos técnicos, cursos superiores de tecnologia, licenciaturas e pós-graduação (MRE, 2020). Apesar dessas variabilidades entre essas organizações, elas serão estudadas nessa dissertação tomando como base as instituições de ensino, que correspondem ao elemento central da educação superior, tal como salientado por Mendonça (2000).

As IES são consideradas organizações complexas e, segundo Santos e Bronnemann (2013), esta complexidade e diferença em relação às outras organizações é decorrente de sua estrutura, de sua organização e também devido a especificidade de seus objetivos. Andrade (2002) atribui a complexidade das IES à algumas características peculiares: (a) departamentalização de sua estrutura; (b) dispersão do poder; (c) podem executar tarefas múltiplas, relacionadas à tríade das atividades de ensino (transmissão de conhecimento), pesquisa (geração de conhecimento) e extensão (transferência de benefícios a sociedade); (d) possuem elevado grau de autonomia dos profissionais e; (e) apresentam complexidade tecnológica.

Vieira e Vieira (2003, p. 903) explicam que as “(...) estruturas altamente complexas se formaram com faculdades, centros, departamentos, escolas, institutos, além das coordenações de cursos e outros órgãos periféricos”. Dessa forma, cada unidade possui seu gestor e relativa autonomia em suas atividades, o que contribui para a dispersão do poder. Os gestores são em sua grande maioria docentes, que além de tentarem conciliar suas atividades de ensino, pesquisa e extensão com as atividades de gestão, normalmente não têm conhecimento ou não receberam treinamento para o exercício dessa função, principalmente no que tange aos conhecimentos específicos na área de gestão e às questões administrativas (KANAN; ZANELLI, 2011; SANTOS; BRONNEMANN, 2013).

Nesse sentido, um estudo desenvolvido por Kanan e Zanelli (2011, p. 63) demonstrou que os docentes-gestores enquanto coordenadores de curso não se consideram preparados suficientemente para as atividades de gestão e destacam como principais dificuldades: “a centralização da autoridade, os esquemas de controle, as relações de poder, a hierarquia, o formalismo, as poucas ou inexistentes oportunidades de avaliação e *feedback* da sua atuação” (KANAN; ZANELLI, 2011).

Na pesquisa desenvolvida por Santos e Bronnemann (2013), as avaliações de desempenho foram citadas por alguns diretores de centro como um dos desafios da gestão, uma vez que a forma como são estruturadas podem gerar consequências negativas, pois em sua maioria são informais, subjetivas e desarticuladas. Todavia, uma das dificuldades mais citada refere-se à gestão de divergências, o que inclui “conflitos relacionais entre subordinados que necessitam ser resolvidos com os menos dados possíveis; divergências administrativas, que se referem a pessoas que não concordam com decisões tomadas; e conflito pessoal, em relação a seu papel como diretor na IES” (SANTOS; BRONNEMANN, 2013, p. 18). Nessa concepção, Kanan e Zanelli (2011) reiteram que o que caracteriza essas instituições não são suas estruturas formais e administrativas, e sim o conjunto de suas dinâmicas relacionais e funcionais.

No que tange à sua autonomia, as IES possuem autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, assegurada pelo artigo 207 da CF/88 e regulamentada pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em seus artigos 53 e 54:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

Pertinente considerar que apesar dos artigos supracitados referir-se às universidades, no parágrafo segundo do artigo 54, atribui-se também essa autonomia universitária a outras instituições, como os CEFETs e IFs.

As Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES) estão vinculadas à estrutura organizacional do Ministério da Educação, como órgãos da administração indireta, na forma de autarquia ou fundação pública. São dependentes do repasse orçamentário federal para custear suas despesas com pessoal, custeio e capital, tal como estabelecido no artigo 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB): “cabrerá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996).

Segundo Caetano e Campos (2019, p. 5-6), a autonomia universitária pode ser traduzida “como a permanente preservação da liberdade de pensamento e da produção de conhecimentos, mediante o ensino, a pesquisa e a extensão, tripé fundamental para a qualidade de educação superior pública”. Entretanto, os referidos autores advertem que “as novas exigências e os desafios que são postos para a educação superior brasileira impactam nas políticas públicas voltadas para as IFES, com implicações na sua relação com o Estado, especialmente nas formas de financiamento e por consequência na sua autonomia” (CAETANO; CAMPOS, 2019, p. 3).

De fato, a autonomia orçamentária e financeira está sujeita às orientações e aos critérios gerenciais e econômicos dos poderes político e econômico. Nessa lógica, Caetano e Campos (2019, p. 9) salientam que “o governo federal, apoiando-se em crise financeira, tem diminuído o aporte de recursos orçamentário-financeiros às IFES. Os recursos descentralizados pela União não têm sido suficientes para garantir as despesas regulares das instituições superiores de ensino públicas”. Nessa concepção, Santos e Bronnemann (2013) reiteram que a educação pública superior é vista no Brasil como um custo e não como um investimento, sendo constantes o contingenciamento e cortes de recursos. Contudo, o repasse orçamentário em 2019 do governo federal para as IFES foi em torno de R\$ 30 bilhões de reais, que representa apenas 1% das despesas em relação ao orçamento total da União (CGU, 2020d).

Nesse sentido, Caetano e Campos (2019) destacam o surgimento de mais dois complicadores para o exercício da autonomia financeira das IFES: a publicação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que fixou a limitação da ampliação de despesas das instituições mantidas pela União, pelo período de 20 anos; e da Portaria nº 9.420/ 2018, que estabeleceu o recolhimento do superávit dos recursos próprios dessas instituições para pagamento de pessoal ativo e inativo, bem como benefício, obrigações da União.

Assim, não obstante as dificuldades provocadas pela dispersão do poder (ANDRADE, 2002; SANTOS; BRONNEMANN, 2013), pelas fragilidades dos gestores universitários (KANAN; ZANELLI, 2011), pelas dificuldades em gerir as relações de subordinados, administrativas e pessoais (SANTOS; BRONNEMANN, 2013) e pela redução da autonomia e do orçamento (CAETANO; CAMPOS, 2019; PEREIRA, 2009), as IFES têm que se adequarem também as exigências legais e normas das entidades reguladoras (SANTOS; BRONNEMANN, 2013).

Observa-se que desde 2010 foram promulgadas diversas normativas aplicadas às IFES no intuito de prevenir e combater à corrupção, tais como: o Decreto nº 7.203/2010, que veda a prática de nepotismo, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta o acesso à informação, a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) e o Decreto da Governança (Decreto nº 9.203/2017).

O controle das atividades desempenhadas pelas IFES pode ser realizado por outros órgãos. Segundo Gomes e Araújo (2012, p. 473), os controles correspondem à “fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas”, sendo que na administração pública, o controle pode ser dividido em interno, quando exercido pelo órgão do próprio poder controlado, ou externo, quando exercido por órgão vinculado a poder diverso do poder controlado.

A CGU é um órgão diretamente vinculado à presidência e atua como órgão máximo do controle interno da administração pública federal por meio de atividades de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011; MACHADO; PASCHOAL, 2016; SADEK, 2019). Segundo a Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização (INTOSAI), uma organização não governamental que reúne entidades de fiscalização político administrativa, o controle interno é:

(...) um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que a consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento

das obrigações de *accountability*; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano (INTOSAI, 2007, p. 19).

De acordo com Spinelli (2012, p. 482), “as atividades de controle interno envolvem todos os níveis hierárquicos e englobam as ações dos mais variados setores, atuando em um processo amplo, contínuo e permanente que permita uma constante avaliação dos atos praticados pelos agentes responsáveis”. Desse modo, cabe também à CGU fiscalizar os sistemas de controle interno adotados por todos os órgãos e entidades do poder executivo federal. Nesse sentido, para Loureiro *et al.* (2012, p. 55), “a criação da CGU consolida a ampliação das atividades de controle interno para a promoção da qualidade da gestão, indo além, portanto, do clássico controle da legalidade”.

Os sistemas de controle interno correspondem a rotinas e procedimentos adotados no intuito de evitar possíveis desvios nas instituições, que podem ser coordenados por unidades ou setores específicos de controle interno (SPINELLI, 2012). Todavia, Castro (2009) adverte que muitas vezes o controle interno é visto como um procedimento inconveniente e inoportuno, por isso, frequentemente é rejeitado pelos indivíduos e pelos órgãos públicos. De fato, segundo uma pesquisa realizada pela consultoria KPMG em 2005, a principal causa para corrupção no Brasil foi à insuficiência de controle interno (63%) (CASTRO, 2009).

Dentre os diversos procedimentos de controle interno que podem ser adotados pelas organizações públicas, inclusive pelas IFES, pode-se citar a segregação de função, a utilização de controle de acesso a sistemas, o rodízio de pessoal, o uso de processamento eletrônico e de manuais operacionais (CASTRO, 2009). Sob esta ótica, Moreira, Dias e Souza (2017) entendem que o controle interno pode ser exercido de diversas formas e utilizado como uma ferramenta de gestão que atua positivamente na prevenção de fraude e ajuda a evitar erros na execução das tarefas.

As IFES também utilizam de diversos sistemas institucionalizados que se afiguram como instrumentos relevantes de controle interno, tais como: (a) Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI); (b) Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG); (c) Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP); (d) Sistema Eletrônico de Informações (SEI); (e) Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), entre outros.

O SIAFI é um sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro. O SIASG é o sistema onde são realizadas as operações das compras governamentais. Atua como instrumento de apoio, transparência e controle, por meio da informatização e operacionalização

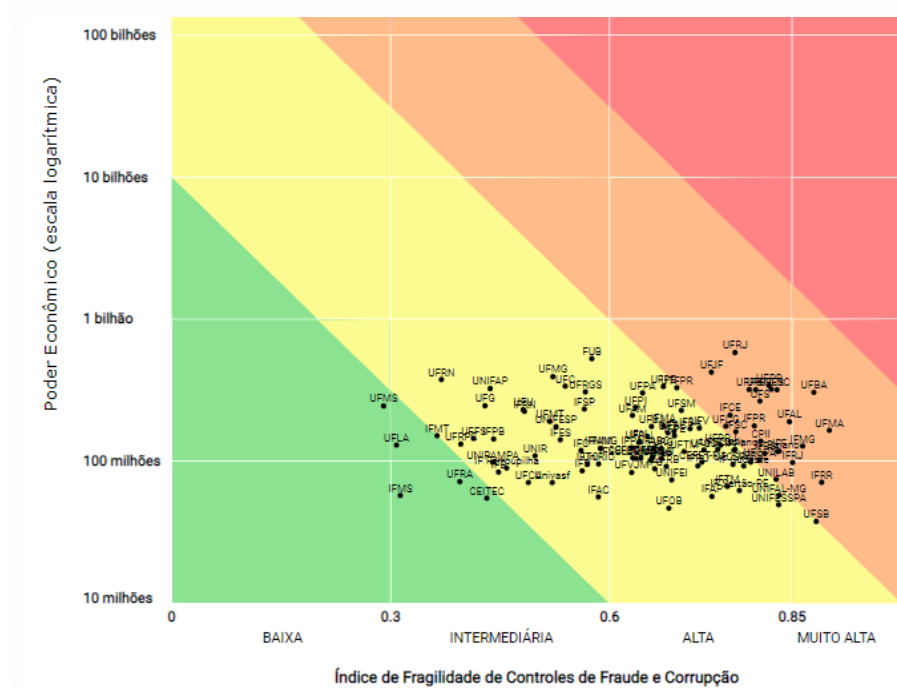
do conjunto de suas atividades, bem como no gerenciamento de todos os seus processos. O SCDP, por sua vez, está inserido na temática de transporte e permite a elaboração, registro, controle, acompanhamento e gestão dos processos de concessão de diárias e passagens nos afastamentos a serviço da Administração Pública. O SEI é uma ferramenta de gestão de documentos e processos eletrônicos e o Fala.BR foi formado a partir da integração dos sistemas governamentais de ouvidoria (e-Ouv) e de acesso à informação (e-Sic).

No Brasil, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do TCU, órgão vinculado ao poder legislativo. Dentre suas diversas competências, o TCU possui função fiscalizadora, judicante, consultiva, informativa, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Utiliza das tomadas e prestações de contas, das tomadas de contas especiais e das fiscalizações como principais instrumentos para desempenhar suas funções (GOMES; ARAÚJO, 2012). Segundo Machado e Paschoal (2016, p. 16), o TCU se tornou “um dos grandes responsáveis por alimentar o Ministério Público com potenciais casos de corrupção identificados em suas atividades de monitoramento”. Nesse sentido, Gomes e Araújo (2012, p. 478) complementam que o TCU vem se “destacando como centro de excelência na disseminação de boas práticas de auditoria, avaliação e gestão na esfera pública”.

Assim, diante dessas normativas e das dinâmicas de controle externo e interno, as IFES têm adotado diferentes formas de enfrentar e controlar o fenômeno da corrupção. No entanto, em 2018, o TCU realizou um estudo no intuito de estimar o índice de fragilidade de controles de fraude e corrupção das organizações públicas a partir de dados obtidos no Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão e detectou que a grande maioria das IFES estão expostas aos riscos de fraude e corrupção conforme demonstrado na Figura 1.

Para visualização da análise realizada, o TCU elaborou um mapa de exposição por meio dos parâmetros de poder econômico e da fragilidade dos controles. Ressalta-se que o mapa não é uma ferramenta adequada para avaliar a ocorrência de casos de fraude e corrupção, mas sim para ilustrar e identificar o quanto determinada instituição está exposta ao risco desses eventos. Assim, a figura representa os resultados por meio de um formato de um mapa de calor, que foi dividido em quatro áreas: cor verde (baixa exposição), amarela (média exposição), laranja (alta exposição) e vermelha (altíssima exposição) (TCU, 2018b). Relevante salientar que das 17 IFES objeto desse estudo, apenas a UFLA está na área correspondente à baixa exposição ao risco de ocorrência de casos de fraude e corrupção. As outras 16 IFES se distribuem entre média exposição e alta exposição.

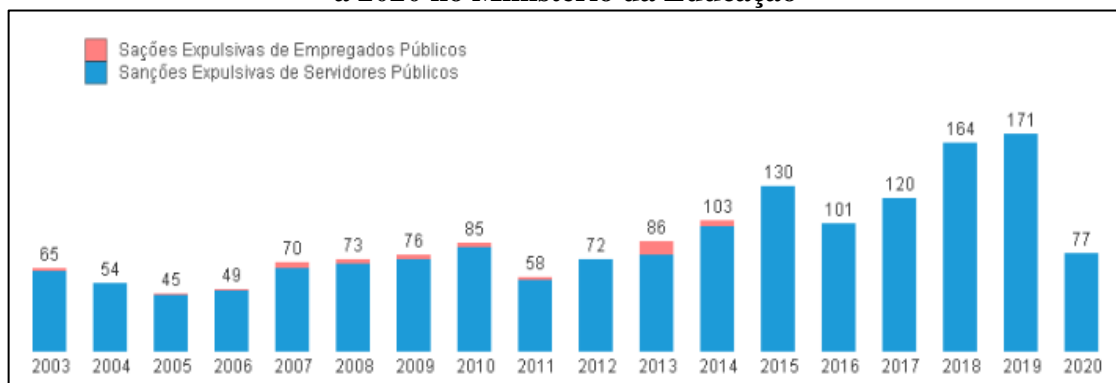
Figura 1 – Mapa do índice de fragilidade de controles de fraude e corrupção *versus* poder econômico das instituições de ensino brasileiras em 2018



Fonte: TCU (2018b)

A título ilustrativo, verificou-se que de 2003 a 2020, a partir de um levantamento realizado em setembro de 2020, foram aplicadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a servidores públicos federais civis pertencentes ao Ministério da Educação - que em sua grande maioria estão lotados nas IFES - 1.599 sanções expulsivas, sendo que 23,83% foram expulsos por terem cometido atos corruptos. Não obstante essas expulsões corresponderem à 9,32% (1.599) do total (17.151) de sanções expulsivas aplicadas a todos servidores públicos federais civis no país, as IFES tiveram um aumento no número de servidores expulsos, de 85 em 2010 para 171 em 2019, conforme demonstrado na Figura 2 (CGU, 2020a).

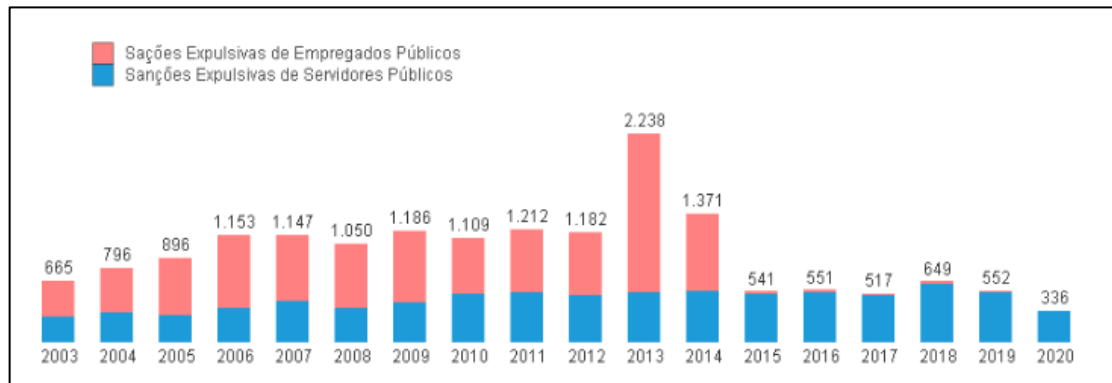
Figura 2 - Evolução das sanções expulsivas de empregados e servidores públicos de 2003 a 2020 no Ministério da Educação



Fonte: Painel Correição em Dados (CGU, 2020a)

Cumpra-se destacar que a partir de 2015 as IFES tiveram um aumento no número de servidores expulsos, em comparação com o total de servidores expulsos em todos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, o qual se manteve praticamente constante nesse período (Figura 3).

Figura 3 - Evolução das sanções expulsivas de empregados e servidores públicos de 2003 a 2020 no Brasil



Fonte: Painel Correição em Dados (CGU, 2020a)

Salienta-se que os servidores públicos das IFES são regidos pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que dispõe sobre os princípios morais e éticos a serem observados. Apesar de ainda não existir um Código de Conduta e Integridade para os servidores públicos civis do Poder Executivo Federal, cabendo a cada instituição, se assim entender como necessário, instituir seu próprio regimento, a Lei nº 8.112/90 estabelece em seus artigos 116 e 117, os deveres e as proibições desses agentes.

Um servidor público federal pode ser investigado por diversos motivos, tais como: (a) abandono de cargo; (b) inassiduidade habitual; (c) acúmulo ilegal de cargos, empregos, ou funções públicas; (d) desídia; (e) participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; (f) corrupção, entre outros (CGU, 2020a).

Portanto, quando o servidor descumpra as normas que regem a sua atuação, a administração deve fazer uso do seu poder disciplinar para apurar a infração cometida, por meio da instauração do PAD, sem prejuízo da apuração pelo poder judiciário, caso o fato apurado também constitua, em tese, crime (GOMES, 2014). Todavia, Vieira (2012, p. 488) ressalta que quando a administração não dispõe de maiores detalhes sobre o fato que se teve ciência, deve-se instaurar sindicância ou investigação preliminar no intuito de apurar o ocorrido, uma vez que geralmente a ciência do fato decorre de “denúncias apresentadas por servidores ou cidadãos, processos de auditoria e fiscalização e representações de outros órgãos ou entidades, como Ministério Público, polícia e organizações não governamentais”.

A sindicância pode resultar em arquivamento do processo, aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias ou instauração do PAD. No entanto, sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de trinta dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, será obrigatória a instauração do PAD (BRASIL, 1990). Vieira (2012, p. 487) salienta que “esse processo deve observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, sob pena de ser nulo”, isto é, o servidor deve ser notificado da instauração do PAD para poder acompanhá-lo e se defender, inclusive por meio de advogado, juntando documentos, contraditando provas e arrolando testemunhas.

Cabe à autoridade competente em cada órgão nomear a comissão que irá conduzir o PAD. Esta comissão deve ser formada por três servidores estáveis, de categoria igual ou superior ao investigado, sendo que ao final dos trabalhos, deve-se elaborar um relatório sobre os fatos apurados e encaminhá-lo para a autoridade responsável por julgar o caso e aplicar as sanções, caso cabíveis (VIERA, 2012). A comissão tem até 120 dias para finalizar o relatório, mas os casos podem ser prolongados. No entanto, Gomes (2014, p. 10) adverte que o PAD não é “um instrumento eficaz quando se trata de apurar ilícitos administrativos que são verdadeiros crimes, tais como corrupção passiva, crimes contra administração, tráfico de influência, desvio de dinheiro público”, pois na maioria das vezes os membros das comissões não têm condições técnicas nem psicológicas para conduzir o processo contra seus pares. Odilla (2020) complementa que os servidores que deveriam defender a integridade e impedir a má conduta adotam ações convenientes para eles, de forma que não há nem uma impunidade total nem uma responsabilização total. Além disso, tal como destacado por Vieira (2012), muitas vezes ocorre a anulação da sindicância ou do PAD devido à falta de capacitação e especialização dos profissionais que atuam nas comissões.

Desse modo, diante da importância das IFES, que desempenham um papel fundamental no desenvolvimento moral, científico e tecnológico do país; do cenário de dificuldades que vêm enfrentando; e por ser uma servidora de uma dessas IFES, esta pesquisa realizou estudos de casos múltiplos com as IFES de Minas Gerais, tal como será demonstrado no próximo capítulo, que trará o percurso metodológico traçado no intuito de alcançar os objetivos deste estudo.

5 METODOLOGIA

5.1 Tipo de Pesquisa

No intuito de analisar os fatores do ambiente organizacional que contribuem no combate à corrupção nas IFES, realizou-se uma pesquisa qualitativa, utilizando como opções metodológicas a abordagem descritiva e explanatória e como método de pesquisa, o estudo de caso múltiplo.

A pesquisa qualitativa abrange diversas metodologias e possibilita o aprofundamento do entendimento de populações específicas e das relações sociais que podem ser estabelecidas em diversos ambientes, permitindo assim a compreensão de realidades mais complexas e uma descrição densa do fenômeno de interesse (GODOY, 1995; SHAH; CORLEY, 2006; TRIVIÑOS, 2009). Segundo Denzin e Lincoln (2000), a pesquisa qualitativa pode ser utilizada em distintas áreas como na educação, no serviço social, nas comunicações, na psicologia, história, estudos organizacionais, ciências médicas, antropologia e sociologia. Esta metodologia possui como principais benefícios a possibilidade da descoberta de novas variáveis e relações, a revelação e compreensão de processos complexos e a ilustração da influência do contexto social (SHAH; CORLEY, 2006).

Assim, diante dos objetivos desse estudo, que visa analisar um fenômeno oculto nas IFES, desenvolveu-se uma pesquisa descritiva que tem como objetivo obter informações e relatar as características de determinado evento, por meio da identificação e descrição de fenômenos (COLLIS; HUSSEY, 2005; YIN, 2001). Já a pesquisa explanatória, é um tipo de investigação mais complexa que pode servir como complementação da pesquisa descritiva, uma vez que ela visa aprofundar o conhecimento da realidade, procurando explicar e analisar por que ou como os fatos estão ocorrendo (COLLIS; HUSSEY, 2005), o que é consoante com o que propõe esta pesquisa.

Em relação ao método de pesquisa, utilizou-se o estudo de caso, que é considerado por Triviños (2009), como o mais relevante dos tipos de pesquisa qualitativa, sendo definido por Eisenhardt (1989) como uma estratégia de pesquisa focada na compreensão de uma dinâmica presente em configurações singulares. Para Yin (2001), o estudo de caso permite ao investigador um aprofundamento em relação ao fenômeno estudado, além de favorecer a uma visão holística sobre os acontecimentos da vida real, destacando-se seu caráter de investigação empírica de fenômenos contemporâneos. Portanto, realizou-se um estudo de caso múltiplo, por considerar que essa estratégia é compatível com esta pesquisa que buscou analisar o fenômeno da corrupção nas 17 IFES do estado de Minas Gerais.

5.2 Instrumentos de Coleta de Dados

No que se refere à coleta de dados, utilizou-se fontes diversas de evidências, visando fornecer uma forte fundamentação e garantir a confiabilidade do estudo (EISENHARDT, 1989; SHAH; CORLEY, 2006): (a) pesquisa bibliográfica sobre os assuntos de corrupção, integridade pública e Instituições Públicas de Ensino Superior; (b) pesquisa documental em Processos Administrativos Disciplinares; (c) pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas individuais semiestruturadas por meio virtual, a partir de uma amostra não probabilística, construída a partir dos interesses da pesquisa e acessibilidade. Nessa lógica, Yin (2001, p. 220) reitera que “a maioria dos melhores estudos se baseia em uma ampla variedade de fontes”, pois a diversidade de fontes permite obter várias avaliações do mesmo fenômeno.

Devido à complexidade do estudo do fenômeno da corrupção, analisaram-se todas as 17 IFES de Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de São João Del Rey (UFSJ), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET–MG), Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais (IFMGSE), Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG), Instituto Federal do Sul de Minas Gerais (IFSuldeMinas) e o Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM).

É importante salientar que no decorrer deste capítulo e do restante da dissertação são adotados nomes genéricos que foram atribuídos aleatoriamente às IFES supracitadas (IFES 1 a 17), uma vez que o intuito dessa pesquisa não é apontar as fragilidades e pontos fortes de cada IFES na prevenção e no combate à corrupção, mas sim, verificar quais os fatores do ambiente organizacional que podem contribuir nesse enfrentamento.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em periódicos, artigos científicos, livros e em materiais publicados por órgãos de controle e organizações não governamentais sobre os assuntos de corrupção, integridade pública e as Instituições Públicas de Ensino Superior. De acordo com Webster e Watson (2009), é essencial realizar uma revisão da literatura antes do desenvolvimento de um projeto acadêmico, pois permite a criação de uma base sólida para o avanço do conhecimento. Esta revisão não pode se limitar a apenas um tipo de metodologia de pesquisa, ou a um conjunto de periódicos, ou a uma área geográfica ou a um pequeno conjunto

de publicações “principais”. É preciso abranger a literatura relevante sobre o tema. Desse modo, buscou identificar as fontes que permitissem analisar a estrutura utilizada pelas IFES para evitar e coibir o fenômeno da corrupção a partir das medidas institucionais da integridade pública (BRASIL, 2019; CGU, 2015), no intuito de construir o referencial teórico e embasar as discussões. Porém, diante da classificação pela Organização Mundial da Saúde (OMS) da doença infectocontagiosa do COVID-19 como uma pandemia em 11 de março de 2020 (OMS, 2020) e da publicação em 17 de março pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública da Portaria Interministerial nº 5 (BRASIL, 2020b), que instituiu como uma das medidas essenciais para a prevenção e o enfrentamento dessa doença; o distanciamento social, não foi possível ter acesso às bibliotecas institucionais, prejudicando o adensamento do referencial teórico.

A pesquisa documental consiste no exame ou re-exame de documentos a fim de verificar se há novas e/ou interpretações complementares. Os documentos podem ser relatórios, reportagens, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outros registros de informações que não receberam nenhum tratamento científico (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Assim, a pesquisa documental permite trazer contribuições importantes para um estudo qualitativo, uma vez que os documentos são uma rica fonte de dados e uma fonte natural de informações, pois retratam e fornecem dados sobre o contexto em que foram elaborados, o que impede que haja alteração no comportamento dos sujeitos sob investigação (GODOY, 1995). De acordo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 2), “o uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado”, pois permite extrair e resgatar muitas informações necessárias para ampliação do entendimento sobre o objeto de pesquisa em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais.

Dessa forma, neste estudo, como a corrupção é um fenômeno oculto, realizou-se a pesquisa documental nos moldes de Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) em Processos Administrativos Disciplinares (PADs), partindo do pressuposto que esses documentos podem ser um dos canais visíveis dos possíveis desvios que ocorrem nessas organizações da administração pública. O PAD é um instrumento obrigatório que deve ser instaurado mediante a ciência da irregularidade no serviço público, visando apurar as infrações funcionais e aplicar penalidades de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão (BRASIL, 1990). Um servidor público federal pode ser investigado por diversos motivos, tais como: (a) abandono de cargo; (b) inassiduidade habitual; (c) acúmulo ilegal de cargos, empregos, ou funções públicas; (d) desídia; (e) participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não

personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário e; (f) corrupção, entre outros (CGU, 2020a).

Baseados nessas fundamentações, os PADs são instaurados e classificados de acordo com os tipos de irregularidades que são investigadas, sendo que um mesmo processo pode abranger mais de uma irregularidade (assunto). O Quadro 1 apresenta os 26 assuntos dos PADs instaurados para apurar irregularidades cometidas por servidores públicos civis do Poder Executivo Federal de acordo com o Painel Correição em Dados da CGU.

Quadro 1 –Assuntos para instauração dos PADs

| Ordem | Assuntos |
|-------|---|
| 1 | Acumulação indevida de cargos |
| 2 | Assédio moral |
| 3 | Assédio sexual |
| 4 | Ausência de presteza nas atividades ou na prestação de informações |
| 5 | Ausência ou impontualidade ao serviço |
| 6 | BDE – a classificar |
| 7 | Concessão irregular de benefícios, licenças ou autorizações |
| 8 | Conflito de interesse entre a função pública e atos da vida privada |
| 9 | Desaparecimento ou perecimento de bens públicos |
| 10 | Descumprimento da lei de acesso à informação |
| 11 | Descumprimento de normas relacionadas ao Orçamento Público |
| 12 | Descumprimento de regime de dedicação exclusiva |
| 13 | Designação de atribuições a pessoa estranha a repartição |
| 14 | Desproporção entre patrimônio e renda |
| 15 | Desrespeito ao sigilo de informações |
| 16 | e-OUV – a classificar |
| 17 | Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos |
| 18 | Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou despreço |
| 19 | Favorecimento próprio ou de terceiros e outros |
| 20 | Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos |
| 21 | Irregularidades ou fraudes em convênios ou outros acordos |
| 22 | Irregularidades ou fraudes em licitações ou contratos |
| 23 | Monitor - a classificar |
| 24 | Nepotismo |
| 25 | Reconhecimento de dívida |
| 26 | Representação de interesse particular junto à administração |

Fonte: CGU (2020a)

Assim, realizou-se em 19 de junho de 2020, uma busca no Painel Correição em Dados da CGU sobre os PADs instaurados nos últimos cinco anos (2015 a 2019) para investigar irregularidades nas 17 IFES de Minas Gerais. Observou-se que foram abertos um total de 462 PADs e dos 26 possíveis assuntos elencados no Quadro 1, apenas o “BDE - a classificar”, o “e-Ouv - a classificar” e o “reconhecimento de dívida” não foram citados como assuntos desses processos.

Desse modo, dos 23 assuntos restantes, selecionaram-se 8 que poderiam estar relacionados com o fenômeno da corrupção: (a) acumulação indevida de cargos; (b)

descumprimento de regime de dedicação exclusiva; (c) concessão irregular de benefícios, licenças ou autorizações; (d) conflito de interesse entre a função pública e atos da vida privada; (e) desaparecimento ou perecimento de bens públicos; (f) favorecimento próprio ou de terceiros e outros; (g) irregularidades ou fraudes em convênios ou outros acordos e; (h) irregularidades ou fraudes em licitações ou contratos. Esta seleção foi realizada de acordo com a análise semântica dos assuntos e da própria experiência da pesquisadora, que posteriormente seria corroborada pelos dados obtidos a partir da percepção dos entrevistados.

A partir desta seleção, a amostra diminuiu de 462 para 135 processos. No entanto, como o PAD é sigiloso para acesso de terceiros durante todo o seu curso, passando a ser acessível assim que concluído (BRASIL, 2011), houve uma redução da amostra de 135 para 92 processos concluídos. Sendo assim, solicitou-se via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic): (a) acesso aos 92 PADs instaurados e concluídos de 2015 a 2019 nas 17 IFES de Minas Gerais; e (b) acesso aos PADs abertos e concluídos diretamente na CGU para investigar uma dessas 8 irregularidades nessas 17 instituições, neste mesmo período (2015 a 2019). O modelo da solicitação enviado para as referidas instituições está demonstrado no Apêndice A.

Contudo, algumas IFES indeferiram o pedido de acesso ao conteúdo dos PADs por motivos diversos, tais como: não possuíam os processos em meio eletrônico, insuficiência de servidores e de impressora para digitalizar os processos, dificuldades para ocultar os dados sigilosos, entre outros. Em razão das dificuldades relatadas, agravadas com a crise sanitária decorrente da pandemia do coronavírus, decidiu-se simplificar o pedido de acesso. Assim, informou-se algumas IFES da possibilidade do envio de parte dos PADs, a saber: o relatório final elaborado pela comissão; o parecer da procuradoria jurídica, quando houver e; a decisão da autoridade competente. Diante desta alternativa dada às instituições de enviar apenas partes dos processos, a obtenção de um número maior de dados secundários foi prejudicada.

Cabe salientar que se optou por analisar os PADs instaurados de 2015 a 2019, pois de acordo com o Painel Correição em Dados, houve um aumento a partir de 2015 do número de sanções expulsivas no MEC (CGU, 2020a). Assim, partindo do pressuposto de que a grande maioria dos servidores do referido Ministério está lotada nas IFES e que frequentemente as sanções expulsivas aplicadas aos servidores federais estão relacionadas a casos de corrupção, analisou-se este período, a fim de visualizar as possíveis dinâmicas deste fenômeno.

Este estudo realizou entrevistas semiestruturadas como uma das formas de coleta de dados. Este tipo de entrevista permite ao entrevistado discorrer sobre suas experiências, a partir de uma estrutura básica de perguntas, mas com vários graus de flexibilidade, sendo indicada

para estudar um fenômeno com uma população específica (MANZINI, 2012; SALMONS, 2014). Segundo Collis e Hussey (2005, p. 160), as entrevistas semiestruturadas são “o meio mais apropriado para fazer perguntas sobre assuntos sensíveis”. Portanto, devido a sua flexibilidade e capacidade de criar oportunidades de obter informações importantes e espontâneas, considerou-se que as entrevistas semiestruturadas seriam adequadas para o estudo do fenômeno oculto da corrupção em IFES.

Porém, com o advento da crise sanitária decorrente da pandemia do coronavírus e a instituição do distanciamento social como forma de prevenir o contágio, o MEC publicou a Portaria nº 491/2020, autorizando os servidores das IFES a adotarem o regime de trabalho remoto (BRASIL, 2020a). Portanto, decidiu-se realizar as entrevistas de forma virtual por meio de plataforma de reunião online com os servidores públicos dessas IFES. Salmons (2014) destaca que uma das vantagens das entrevistas virtuais está relacionada à redução ou eliminação significativa de restrições que tornariam as entrevistas pessoais impraticáveis, que no caso desta dissertação, seria a presença virtual do pesquisador em ambientes onde a presença física não seria permitida devido à pandemia do coronavírus. Ademais, as entrevistas virtuais permitem aumentar o número de participantes do estudo, podendo incluir indivíduos geograficamente dispersos, além de propiciarem discussões de assuntos sensíveis, por ser realizada em um ambiente familiar do entrevistado.

Na visão de Salmons (2014), uma das partes mais críticas das entrevistas é a identificação e seleção dos participantes, uma vez que é preciso que os entrevistados contribuam com pensamentos e experiências relevantes para a pesquisa. Dessa forma, foram entrevistados virtualmente os servidores diretamente envolvidos nas etapas de instauração e/ou condução dos PADs, partindo do pressuposto que o responsável por registrar as irregularidades, poderia visualizar as dinâmicas da corrupção. Conforme mencionado anteriormente, as entrevistas foram realizadas a partir de uma amostra não probabilística, intencionalmente selecionada de acordo com os interesses da pesquisa (amostragem de critério ou intencional) (THIRY-CHERQUES, 2009).

De acordo com a CGU (2019a, p. 7), os servidores com esse perfil atuam nas corregedorias, cuja função precípua está “relacionada à prevenção e apuração de irregularidades praticadas por agentes públicos na esfera administrativa” sendo “parte essencial do processo de apuração de irregularidades, no âmbito administrativo disciplinar, no seio da Administração Pública”. Por isso, no dia 18 de setembro de 2020, buscou-se no Portal de Corregedorias (CGU, 2020c), os dados dos servidores que trabalhavam no setor de correição das 17 IFES de Minas Gerais. Entretanto, como 5 instituições não possuíam corregedorias cadastradas, o

levantamento destes servidores foi realizado por meio do contato junto a outros servidores dessas IFES assim como pela busca no portal eletrônico dessas instituições.

Portanto, após a seleção dos entrevistados, foi enviado o convite para participação da pesquisa para um servidor de cada uma das 17 IFES e para um interlocutor qualificado, de notório saber, que ocupava a função há mais de 5 anos em uma das IFES. Como três servidores estavam impossibilitados de conceder a entrevista (IFES 3, 8 e 9), convidou-se mais um servidor de cada uma dessas três IFES. Cinco servidores não se pronunciaram (IFES 2, 10, 15, 16 e 17) e um servidor alegou não ter interesse em participar (IFES 14). Desse modo, após 10 dias, procurou-se novamente no Portal de Corregedorias, o servidor indicado como substituto nessa função e enviou mais três convites (IFES 10, 15 e 17), uma vez que três IFES não possuíam indicação do substituto (IFES 2, 14 e 16). Assim, no total, foram convidados 24 servidores. O convite foi realizado por meio de mensagem eletrônica, que informava o objetivo da pesquisa, a instituição de ensino e o contato da pesquisadora e do orientador (APÊNDICE B).

Em pesquisas qualitativas não há diretrizes padronizadas em relação ao tamanho da amostra, mas existem diversas perspectivas nesse sentido. Segundo Thiry-Cherques (2009), uma das formas para validar amostras não-probabilísticas selecionadas pela amostragem intencional, é por meio da técnica de saturação, na qual, a amostra é considerada representativa, quando começa a obter respostas semelhantes dos entrevistados (SALMONS, 2014; THIRY-CHERQUES, 2009). A maior dificuldade dessa técnica é que ela obedece a critérios *ex-post*, não sendo possível com rigor estimar o tamanho e o tempo necessário à saturação *ex-ante* da pesquisa. Todavia, essa dissertação observou o protocolo de pesquisa proposto por Thiry-Cherques (2009), com a previsão de realização de, no mínimo, 8 entrevistas e, no máximo, de 15.

Desse modo, entrevistaram-se por meio virtual e por meio de chamada telefônica, entre os dias 16 de outubro de 2020 e 05 de novembro de 2020, o interlocutor qualificado e 10 servidores das IFES. A primeira entrevista foi realizada com o interlocutor qualificado no intuito de verificar se o roteiro elaborado estava adequado ou se seria necessário incluir outros parâmetros para o desenvolvimento das outras entrevistas. Notou-se que a partir da sétima entrevista, nenhuma informação nova foi registrada, indicando que o critério de levantamento foi adequado (SALMONS, 2014; THIRY-CHERQUES, 2009). Portanto, apesar de 6 IFES não terem respondido ao convite (IFES 2, 9, 10, 15, 16 e 17) e uma informar que não tinha o interesse em participar (IFES 14), não foi necessário fazer novas tentativas, pois já havia alcançado e confirmado o ponto de saturação.

O ético sigilo da fonte foi preservado, conforme recomendado pela Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, por isso, a descrição dos informantes foi feita no masculino, independente do sexo, e a diferenciação dos mesmos ocorreu por meio da utilização de nomes genéricos, que não tem correspondência direta com a identificação das IFES. Ademais, disponibilizou-se aos entrevistados o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme Apêndice C, sendo que 9 participantes o assinaram, 1 consentiu por meio da expressão escrita no e-mail e 1 de forma oral no momento da entrevista.

As entrevistas foram conduzidas a partir de um roteiro básico, que continha questões abertas e que geravam perguntas de acompanhamento (APÊNDICE D). Elas foram gravadas, transcritas e posteriormente analisadas, como recomenda Salmons (2014). A duração média das entrevistas foi de 1 hora e 8 minutos e a duração total do material gravado foi de aproximadamente 12 horas.

5.3 Dimensões de Análise

A abordagem analítica de pesquisas qualitativas apresenta dificuldades devido a sua fluidez, imprecisão e maleabilidade, uma vez que abarcam processos diferenciados de levantamento, registro e tratamento de material empírico (COLBARI, 2014). Não obstante, em um estudo de caso, a análise de dados é a parte mais difícil e menos codificada do processo (EISENHARDT, 1989). Todavia, existem diversos métodos para realização de uma análise de dados (análise de conteúdo, análise de discurso, análise da conversa e/ou análise de narrativas), mas não existe o método certo ou errado. O pesquisador precisa escolher aquele ou aqueles que se adequem aos objetivos da pesquisa, ao campo de estudo e que estejam alinhados com a temática (GONÇALVES, 2016; MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

Em relação à análise de conteúdo, Colbari (2014, p. 254) destaca que consiste em um conjunto de técnicas que “integram-se a vários contextos teórico-metodológicos e a uma diversidade de procedimentos de investigações empíricas”, tais como os estudos de caso. Possui uma “dimensão descritiva baseada em um esquema de categorização construído por meio de mecanismos lógico-dedutivos e decorrentes de determinados quadros conceituais e uma dimensão interpretativa” (COLBARI, 2014, p. 248). Segundo Mozzato e Grzybovski (2011, p. 739), é um “método específico que parece mais claro em razão da elaboração esquemática que o acompanha (passo a passo), tornando-o mais fácil e menos ambíguo” e tem sido cada vez mais legitimado para utilização nas pesquisas no campo da administração e muito pertinente aos estudos organizacionais. Nesse sentido, Gonçalves (2016) reitera que a análise de conteúdo

é uma das técnicas das ciências humanas e sociais, utilizada para investigação de fenômenos simbólicos.

Assim, para fins dessa dissertação, realizou-se a análise de conteúdo para os dados primários (entrevistas) e para os dados secundários (análise documental dos PADs). Os dados primários correspondem aqueles produzidos por quem vivenciou diretamente o evento, enquanto os secundários referem-se aos dados coletados por quem não estava presente no momento da sua ocorrência (GODOY, 1995).

Para Bardin (2016), a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos que se baseia na dedução e que tem como função inferir sobre um determinado dado, a fim de superar a incerteza e enriquecer a leitura. Nessa concepção, Colbari (2014, p. 263) assevera que a partir da inferência é possível evoluir do nível descritivo do tratamento dos textos, cujo foco está voltado para a estocagem e indexação dos dados, para o nível da interpretação, “que extrai das descrições prévias a carga de significados psicológicos e culturais ou individuais e sociais”. Entretanto, uma das limitações da análise de conteúdo se deve à ausência de neutralidade do pesquisador ao realizar as inferências. Por isso, é necessário que haja o detalhamento dos procedimentos adotados e das execuções das etapas constituintes desse método, visando garantir a validação da sua análise e a neutralidade das inferências, pois o rigor metodológico é essencial para conferir validade às descobertas (GONÇALVES, 2016; MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011; ROCHA; DEUSDARÁ, 2005). Desse modo, descreve-se a seguir como foi desenvolvida e aplicada a técnica da análise de conteúdo.

Em relação às etapas do processo, muitos autores utilizam conceitos e terminologias diferentes – apesar de semelhantes – para denominar essas fases. Neste presente estudo, utilizou-se as etapas descritas por Bardin (2016), uma vez que a referida autora é a mais citada no Brasil quando o assunto se refere às técnicas da análise de conteúdo (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). Bardin (2016) considera três etapas distintas - pré-análise, descrição analítica, interpretação referencial - e esclarece que é necessário proceder com cuidado na descrição e execução dessas fases, no intuito de tornar a análise confiável e válida. Contudo, esse processo não consiste em um modelo exato e rígido, mas sim, em um modelo que oscila entre o rigor da objetividade e a riqueza da subjetividade.

A fase da pré-análise consiste na organização propriamente dita, que geralmente possui três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final (BARDIN, 2016). Para o desenvolvimento dessa dissertação, após a formulação dos objetivos, procedeu-se com a realização da pesquisa documental nos PADs instaurados para investigar

atos corruptos nas 17 IFES de Minas Gerais e nas 11 entrevistas dos servidores dessas instituições responsáveis pela instauração e/ou condução desses processos, partindo do pressuposto que os PADs podem corresponder a um dos canais visíveis da corrupção. Silva, Gobbi e Simão (2005) consideram que a técnica de análise de conteúdo nas ciências sociais é uma ferramenta útil à interpretação das percepções dos atores sociais, sendo assim aplicável também à análise das entrevistas semiestruturadas.

A partir da constituição de um *corpus*, realizou-se a etapa da descrição analítica, que consiste na análise mais aprofundada do material, orientada pelos referenciais teóricos, por meio da definição de categorias (sistemas de codificação) e da identificação das unidades de registro (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). No Quadro 2 está representada a caracterização da análise documental e das entrevistas, que foi utilizada como um roteiro para os estudos de casos.

Quadro 2 – Caracterização da análise documental dos PADs e das entrevistas realizadas

| Instituição | PADs analisados | Cargo do entrevistado | Tempo de serviço | Tempo na atual função | Duração da entrevista |
|--------------------------|-----------------|--|------------------|-----------------------|-----------------------|
| Interlocutor Qualificado | - | Docente | 47 anos | 7 anos | 45 minutos |
| IFES 1 | Não fornecido | Técnico-Administrativo | 32 anos | 6 anos | 65 minutos |
| IFES 2 | 2 | Não respondeu ao convite | | | |
| IFES 3 | 8 | Técnico-Administrativo | 9 anos | 2 anos | 40 minutos |
| IFES 4 | 1 | Docente | 4 anos | 8 meses | 65 minutos |
| IFES 5 | 3 | Técnico-Administrativo | 8 anos | 4 anos | 43 minutos |
| IFES 6 | 1 | Técnico-Administrativo | 10 anos | 8 anos | 65 minutos |
| IFES 7 | 5 | Docente | 18 anos | 3 anos | 80 minutos |
| IFES 8 | 0 | Técnico-Administrativo | 7 anos | 3 anos | 75 minutos |
| IFES 9 | 8 | Não respondeu ao convite | | | |
| IFES 10 | 5 | Não respondeu ao convite | | | |
| IFES 11 | 3 | Técnico-Administrativo | 3 anos | 3 anos | 90 minutos |
| IFES 12 | 3 | Técnico-Administrativo | Não informado | 5 anos | 70 minutos |
| IFES 13 | Não fornecido | Técnico-Administrativo | 27 anos | 17 anos | 105 minutos |
| IFES 14 | 7 | Não tinha interesse em conceder a entrevista | | | |
| IFES 15 | Não fornecido | Não respondeu ao convite | | | |
| IFES 16 | 1 | Não respondeu ao convite | | | |
| IFES 17 | 2 | Não respondeu ao convite | | | |

Fonte: elaboração própria

A categorização é o estabelecimento de categorias nas quais o conteúdo será classificado, quantificado e interpretado (COLBARI, 2014). Desse modo, a análise de conteúdo dos PADs e das entrevistas foi realizada por meio de três categorias: corrupção, integridade pública e estrutura.

Em relação à análise documental dos PADs, dentro da categoria “corrupção”, no intuito de verificar se as irregularidades que motivaram a abertura do PAD podem ou não estar

relacionadas ao fenômeno da corrupção e no caso de serem caracterizadas como uma ação corrupta, quais os fatores que podem ter influenciado esse ato, analisaram-se duas categorias analíticas: (a) presença do ato corrupto a partir dos atos considerados como corrupção pela CGU e; (b) fatores que podem ter influenciado o ato corrupto: desconhecimento da legislação e das normas da organização (CUNHA, 2018), aumento da renda (BONFIM; SILVA, 2019; TCU, 2018a), fragilidades dos sistemas de detecção (BONFIM; SILVA, 2019; TCU, 2018a) e outros. A CGU considera como casos de corrupção, os atos que estão previstos nos artigos 43, incisos LXI e IX da Lei nº 4.878 de 03 de dezembro de 1965; e no artigo 117, incisos IX, XII, XII e XVI da Lei nº 8.112/1990 e no artigo 132, incisos IV, X e XI da referida lei. Como a Lei nº 4.878/65 é referente ao regime jurídico peculiar dos policiais, que não é objeto deste estudo, na Tabela 1 estão detalhados apenas o conteúdo dos incisos referentes à Lei nº 8.112/90.

Tabela 1 – Atos considerados como corrupção pela CGU e sua fundamentação

| Lei | Artigo | Inciso | Irregularidades |
|-----------------|------------|--------|---|
| Lei nº 8.112/90 | Artigo 117 | IX | Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública |
| | | XII | Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições |
| | | XIII | Aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro |
| | | XVI | Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares |
| | Artigo 132 | IV | Improbidade administrativa |
| | | X | Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional |
| | | XI | Corrupção |

Fonte: CGU (2020a)

Na Tabela 2 estão representadas a categoria da “corrupção” para análise dos PADs, suas categorias analíticas e indicadores. No intuito de verificar quais os fatores do ambiente organizacional relacionados à integridade pública que contribuem para evitar e coibir a corrupção nas IFES, utilizou-se duas categorias analíticas da categoria “integridade pública”: (a) a presença de algumas das medidas institucionais da integridade pública, descritas pela Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019 e pela CGU (2015), utilizadas para detectar a

irregularidade investigada no PAD e; (b) as formas de responsabilização do investigado, de acordo com a decisão da autoridade julgadora.

Tabela 2 – Codificação da categoria “Corrupção” da análise documental dos PADs

| Categoria | Categoria Analítica | Indicadores |
|------------------|--|---|
| Corrupção | Presença de ato corrupto conforme Lei nº 8.112/90 (art. 117, incisos IX, XII, XIII e XVI; art. 132, incisos IV, X, XI) | Ocorrência de ato corrupto |
| | | Não ocorrência de ato corrupto |
| | Fatores que podem ter influenciado o ato corrupto | Desconhecimento da legislação e das normas da organização |
| | | Desejo de aumentar a renda |
| | | Fragilidades dos sistemas de detecção |
| | | Outros fatores não citados |

Fonte: elaboração própria

A categoria da “integridade pública” para análise dos PADs, suas categorias analíticas e indicadores estão demonstrados na Tabela 3.

Tabela 3 – Codificação da categoria “Integridade Pública” da análise documental dos PADs

| Categoria | Categoria Analítica | Indicadores |
|----------------------------|---|---------------------------------------|
| Integridade Pública | Instrumentos de detecção da irregularidade do PAD | Controle Interno |
| | | Controle Externo |
| | | Auditoria Interna |
| | | Corregedoria |
| | | Denúncia realizada em canais internos |
| | | Denúncia realizada em canais externos |
| | | Não foi possível determinar |
| | Responsabilização do(s) investigado(s) | Absolvido |
| | | Advertido |
| | | Suspenso |
| | | Demitido |
| | Outras formas de responsabilização não citadas | |

Fonte: elaboração própria

Visando identificar os recursos mobilizados pelas IFES na condução dos PADs, estabeleceu-se como categoria analítica dentro da categoria “estrutura”, os “recursos mobilizados na condução dos PADs”, conforme demonstrado na Tabela 4. Cabe salientar que devido à ocultação dos dados considerados como sigilosos pelas instituições, a identificação do número de testemunhas ouvidas em alguns PADs foi prejudicada, pois o tarjamento dos nomes

das testemunhas impediu a diferenciação das mesmas. No entanto, como a compreensão de cada IFES sobre quais as informações devem ser ocultadas é bem distinta, muitas não ocultaram os nomes dos envolvidos e foi possível diferenciar e quantificar as testemunhas.

Tabela 4 – Codificação da categoria “Estrutura” da análise documental dos PADs

| Categoria | Categoria Analítica | Indicadores |
|------------------|---|--|
| Estrutura | Recursos mobilizados na condução dos PADs | Número de testemunhas ouvidas no PAD |
| | | Apreciação do PAD pelo setor da Procuradoria Federal |

Fonte: elaboração própria

Conforme mencionado anteriormente, para análise das entrevistas semiestruturadas, utilizaram-se das mesmas categorias de análise dos PADs: corrupção, integridade pública e estrutura. Dentro da categoria “corrupção”, foram analisadas duas categorias analíticas: (a) presença de atos corruptos na IFES a partir da percepção do entrevistado e; (b) fatores que podem influenciar o ato corrupto a partir da percepção do entrevistado: desconhecimento da legislação e das normas da organização (CUNHA, 2018), fragilidades dos sistemas de detecção (BONFIM; SILVA, 2019; TCU, 2018a), baixa responsabilização (BONFIM; SILVA, 2019; TCU, 2018a), salário baixo (TCU, 2018a), problemas financeiros (TCU, 2018a), aumento da renda (BONFIM; SILVA, 2019; TCU, 2018a) e outros. A categoria da “corrupção” para análise das entrevistas, suas categorias analíticas e indicadores estão demonstrados na Tabela 5.

Tabela 5 – Codificação da categoria “Corrupção” da análise das entrevistas

| Categoria | Categoria Analítica | Indicadores |
|--|--|--|
| Corrupção | Presença de atos corruptos na IFES | Ocorrência de atos corruptos |
| | | Não ocorrência de atos corruptos |
| | Fatores que podem influenciar o ato corrupto | Desconhecimento da legislação e das normas da organização |
| | | Fragilidades dos sistemas de detecção (certeza de que não será descoberto) |
| | | Baixa responsabilização dos culpados (certeza de que não será punido) |
| | | Considera que recebe um salário baixo para a função que desempenha |
| | | Está passando por dificuldades financeiras |
| | | Desejo em aumentar a renda |
| Outros fatores não citados anteriormente | | |

Fonte: elaboração própria

Dentro da segunda categoria (integridade pública), utilizou-se duas categorias analíticas: (a) a presença de algumas das medidas institucionais da integridade pública, descritas pela Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019 e pela CGU (2015) que visam evitar e coibir à corrupção e; (b) os canais mais utilizados de detecção das irregularidades para abertura dos PADs, conforme percepção e experiência do entrevistado. A categoria da “integridade pública” para análise das entrevistas, suas categorias analíticas e indicadores estão demonstrados na Tabela 6.

Tabela 6 – Codificação da categoria “Integridade Pública” da análise das entrevistas

| Categoria | Categoria Analítica | Indicadores |
|-----------------------------|---|--|
| Integridade Pública | Medidas institucionais da Integridade Pública | Controle interno |
| | | Auditoria Interna |
| | | Corregedoria |
| | | Canais para manifestação e denúncias |
| | | Promoção da ética e de regras de conduta |
| | | Transparência pública |
| | | Tratamento de conflitos de interesse |
| | | Instância Interna de Integridade |
| | Instrumentos de detecção das irregularidades | Controle Interno |
| | | Controle Externo |
| | | Auditoria Interna |
| | | Corregedoria |
| | | Denúncia realizada em canais internos |
| | | Denúncia realizada em canais externos |
| Não foi possível determinar | | |

Fonte: elaboração própria

Dentro da categoria da “estrutura”, utilizou-se como categoria analítica, as dificuldades para a prevenção e combate à corrupção, conforme demonstrado na Tabela 7.

Tabela 7 – Codificação da categoria “Estrutura” da análise das entrevistas

| Categoria | Categoria Analítica | Indicadores |
|------------------|---|--|
| Estrutura | Dificuldades para a prevenção e combate à corrupção | Corporativismo |
| | | Quantidade insuficiente de recurso orçamentário e financeiro |
| | | Quantidade insuficiente de servidores |
| | | Deficiências quanto à estrutura física |

Fonte: elaboração própria

Na terceira fase, que consiste no tratamento dos resultados brutos no intuito de torná-los significativos e válidos (BARDIN, 2016), Triviños (2009) salienta que para realização das inferências, o pesquisador precisa ter clareza sobre os conceitos básicos da teoria. De acordo com Thiry-Cherques (2009, p. 21), “a inferência é a operação pela qual a verdade de uma proposição é aceita não diretamente, mas em virtude da sua ligação com outras proposições”. Dessa forma, foram realizadas inferências e interpretações a partir da combinação dos resultados obtidos e do embasamento teórico, visando identificar quais os fatores do ambiente organizacional configuram-se para o combate à corrupção nas IFES. Portanto, no próximo capítulo será apresentada a análise e discussão dos resultados de pesquisa.

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A apresentação dos resultados obtidos com a pesquisa que originou essa dissertação inicia-se com a análise do conteúdo dos processos administrativos disciplinares (PADs) oriundos das IFES objeto do estudo, complementados com as entrevistas semiestruturadas advindas do levantamento de dados no campo. Desse modo, após a apresentação desses resultados, foram realizadas as inferências e interpretações a partir da combinação dos resultados obtidos e do embasamento teórico.

É importante salientar que no decorrer desse capítulo foram adotados procedimentos metodológicos para manutenção do ético sigilo das fontes (BRASIL, 2016) com a utilização de nomes genéricos atribuídos aleatoriamente às 17 IFES (IFES 1 a 17) e a diferenciação dos entrevistados ocorreu também por meio da utilização de nomes genéricos (entrevistado 1 a 10), que não têm correspondência direta com a identificação das IFES. A descrição dos entrevistados e dos servidores foi realizada no masculino, independente do sexo.

Cumprido destacar que ainda que a apresentação dos resultados dos PADs e das entrevistas tenha ficado exaustiva, devido aos achados coincidentes, optou-se por apresentar a análise separadamente por IFES e por entrevistado, para que as nuances específicas de cada caso possam ser caracterizadas, o que permite melhor delineamento comparativo dentre os estudos realizados, como recomenda Yin (2001), Collis e Hussey (2005), dentre outros.

Não obstante a literatura considerar que na administração pública o controle interno refere-se ao controle que é exercido pelo órgão do próprio poder controlado e o controle externo, aquele exercido por órgão vinculado a poder diverso do poder controlado (GOMES; ARAÚJO, 2012), neste capítulo, os controles internos e externos serão estudados tomando como base os mecanismos de controle utilizados na prevenção e combate à corrupção. Desse modo, atribuiu-se ao controle interno, as ferramentas de controle utilizadas por instâncias internas das IFES, tais como as verificações do setor de gestão de pessoas. Considerou-se como controle externo, os mecanismos utilizados por qualquer órgão que não seja pertencente às IFES, independente do poder a que pertencem, tais como as auditorias realizadas pela CGU, TCU, MPF e MEC, por exemplo.

6.1 Processos Administrativos Disciplinares (PAD): análise sob a perspectiva da corrupção, integridade pública e estrutura

Os processos administrativos disciplinares instaurados e concluídos nas 17 IFES de Minas Gerais nos últimos cinco anos (2015 a 2019) foram analisados sob a perspectiva da

corrupção, integridade pública e da estrutura. Do universo de 92 processos abertos no intuito de investigar irregularidades como: (a) acumulação indevida de cargos; (b) descumprimento de regime de dedicação exclusiva; (c) concessão irregular de benefícios, licenças ou autorizações; (d) conflito de interesse entre a função pública e atos da vida privada; (e) desaparecimento ou perecimento de bens públicos; (f) favorecimento próprio ou de terceiros e outros; (g) irregularidades ou fraudes em convênios ou outros acordos e; (h) irregularidades ou fraudes em licitações ou contratos, foi disponibilizado o acesso a 72 PADs, que correspondem a 78% do total.

Em relação aos processos abertos diretamente na CGU para investigar uma dessas 8 irregularidades nessas 17 instituições, a CGU informou que no período selecionado foram instaurados dois PADs, porém nenhum dos dois havia sido concluído, o que impossibilitou a análise.

A análise realizada engloba todo o processo de consulta realizado de julho a novembro de 2020, nos termos preconizados pelas recomendações da CGU, pela Portaria CGU nº 57/2019, pelo Decreto nº 7.724/2012 e pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

6.1.1 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 1 (IFES 1)

A consulta inicial realizada à IFES 1 não obteve atendimento no prazo de 20 dias conforme estabelecido pela LAI. Por isso, abriu-se uma reclamação formal via e-Sic. Após 10 dias, no prazo regular para resposta, o setor responsável informou que devido à pandemia do COVID-19, os servidores deste setor estavam realizando suas atividades por meio remoto e como os processos solicitados não estavam disponíveis em meio digital, só poderiam atender ao pedido após o retorno das atividades administrativas presenciais.

Todavia, por entender as dificuldades das IFES que não possuem os processos em meio eletrônico em digitalizar todo seu conteúdo e diante da grave crise sanitária decorrente da pandemia do coronavírus, resolveu-se simplificar a solicitação. Desse modo, recorreu-se em 1ª instância, no intuito de verificar se seria possível o envio de parte desses processos, a saber: o relatório final elaborado pela comissão; o parecer da procuradoria jurídica, quando houver e; a decisão da autoridade competente.

No entanto, o recurso também foi negado sob as mesmas alegações e acrescidas das seguintes justificativas:

Parecer e relatório tem acesso restrito e pedidos de informação devem vir acompanhados de justificativa do interesse e relevância, quanto a natureza e finalidade da pesquisa, e como serão tratadas as questões relacionadas à preservação do sigilo, além de avaliação pelo comitê de ética em pesquisa da instituição onde o projeto é

desenvolvido e posteriormente encaminhado para análise pela corregedoria da IFES 1. Alguns processos mencionados estão protegidos por lei, estatuto da criança e do adolescente, por envolver menores e não podem ser disponibilizados cópia ou parte dos conteúdos inclusive relatórios e pareceres, salvo quando solicitados pelo MF.

Cumprе salientar que apesar de o artigo 10º da LAI, explicitar serem “vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”, foi informado na solicitação inicial realizada via e-Sic que a finalidade do pedido de acesso à informação era para realização de pesquisa documental para a elaboração de dissertação no programa de Mestrado em Administração Pública, ofertado pela Fundação João Pinheiro, conforme apêndice A.

Apesar da autora discordar de partes das justificativas apresentadas, optou-se por não recorrer à 2ª instância, por compreender que seria necessário o trabalho presencial dos servidores para digitalizar os 13 processos físicos. Desse modo, como até o momento da elaboração dessa dissertação, a pandemia não havia se encerrado, não foi possível analisar os 13 PADs dessa instituição sob a perspectiva da corrupção, integridade pública e estrutura.

6.1.2 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 2 (IFES 2)

A IFES 2, nos termos estabelecidos pela LAI, solicitou prorrogação de prazo com a seguinte justificativa:

Em conformidade com o seu pedido identificamos os processos, contudo, em virtude do momento de trabalho remoto estamos com muitas dificuldades em digitalizá-los. Atualmente, estou com dois deles em processo de ocultação de informação de acesso restrito. No entanto, os autos são enormes, portanto, demorados para a avaliação.

Assim, realizou-se o mesmo procedimento metodológico adotado para a IFES 1, recorrendo-se em 1ª instância para informar que poderiam enviar apenas parte dos processos. Desse modo, enviaram no prazo regular para resposta, os documentos solicitados referentes a 5 PADs. Durante a fase de pré-análise, observou que apenas 2 estavam dentro do escopo solicitado. Assim, procedeu-se com a descrição analítica dos mesmos.

Verificou-se que as irregularidades que motivaram a abertura dos PADs não estavam relacionadas ao fenômeno da corrupção. No que tange à “integridade pública” ambas as irregularidades foram detectadas por meio de mecanismos de controle, sendo que uma foi por meio de mecanismos de controle interno (setor da própria instituição) e outra por mecanismos de controle externo (MEC). Em um dos PADs, o servidor foi demitido e no outro, que investigava três servidores, foram aplicadas as seguintes penalidades: uma absolvição, uma suspensão e um registro da conduta nos assentamentos funcionais do servidor, por ele ser aposentado. Os procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura” indicam que foram

ouvidas 8 testemunhas, sendo que um PAD foi apreciado pela Procuradoria Federal e o outro pela Advocacia-Geral da União, uma vez que foi instaurado diretamente no MEC.

6.1.3 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 3 (IFES 3)

A IFES 3 respondeu rapidamente (3 dias úteis) a demanda e informou que enviaria todos os PADs em meio digital mediante a prévia assinatura de protocolo de recebimento e de um termo de responsabilidade pelo sigilo dos dados. Esse procedimento foi realizado a partir da criação de um acesso externo ao SEI da instituição, no qual, foram disponibilizados 15 PADs e o termo de responsabilidade pelo sigilo dos dados. Cabe salientar que os PADs continham em média mais de 200 páginas cada um e não houve o tratamento das informações pessoais devido ao termo de confidencialidade e sigilo previamente assinado.

Durante a fase de pré-análise, observou-se que apenas 8 estavam dentro do escopo da pesquisa. Assim, procedeu-se com a descrição analítica dos mesmos.

Em relação à categoria “corrupção”, apenas em 1 PAD apurou-se um ato corrupto a partir dos atos considerados como corrupção pela CGU, conforme explicado na metodologia. A análise realizada sugere que o acusado cometeu a ação corrupta no intuito de aumentar a sua renda. Ressalta-se que esse ilícito foi detectado por meio de uma denúncia em canais internos e o acusado foi demitido.

No que tange à “integridade pública”, das 8 irregularidades apuradas, uma foi detectada por meio de mecanismos de controle interno (setor da própria instituição), 3 via denúncia realizada em canais internos e 4 em canais externos (Promotoria de Justiça, Procuradoria da República de Minas Gerais e MPF). Em relação à responsabilização dos servidores, 3 foram absolvidos, 2 advertidos, 1 suspenso, 1 demitido e 1 PAD foi arquivado por não ter respeitado o princípio da ampla defesa e contraditório, por isso foi aberto outro processo.

Os procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura” indicam que foram ouvidas 26 testemunhas e 7 PADs foram apreciados pela Procuradoria Federal.

6.1.4 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 4 (IFES 4)

A IFES 4, dentro do prazo estabelecido pela LAI, enviou em resposta à solicitação inicial, um relatório que contém os dados disponibilizados no Painel Correição em Dados da CGU. Assim, como a resposta não condiz com o solicitado e visando à equidade, recorreu-se em 1ª instância para ratificar a necessidade do envio dos PADs digitalizados e informar que caso os processos não estivessem disponíveis em meio eletrônico, poderiam enviar somente parte dos processos.

No entanto, o recurso foi indeferido sob as seguintes justificativas:

(...) não será possível acatar o seu pedido, pois o seu atendimento envolveria a mobilização de toda uma equipe acadêmica, desde os funcionários do protocolo, necessários para identificar os referidos processos, além de servidores aptos para digitalizá-los e, por fim, servidores responsáveis para anonimizar nomes e informações pessoais confidenciais. Desta forma, informamos que, tão logo retornemos às atividades presenciais, a solicitação poderá ser atendida de forma adequada.

Desse modo, apesar de compreender as dificuldades advindas da pandemia do COVID-19, recorreu-se em 2ª instância, por entender que como os documentos solicitados possuem em média 20 páginas, não haveria necessidade da “mobilização de toda uma equipe acadêmica”, uma vez que a digitalização de todas essas páginas poderia ser realizada por uma única pessoa em tempo razoável. Em relação aos "servidores responsáveis para anonimizar nomes e informações pessoais confidenciais", informou-se via e-Sic, sobre a possibilidade de assinar um termo de responsabilidade pela confidencialidade e sigilo dos dados.

No entanto, o recurso em 2ª instância foi indeferido parcialmente, pois devido ao contexto da pandemia e a vigência de trabalho remoto na instituição, o pedido só poderia ser atendido mediante retorno das atividades presenciais. Diante dessa negativa e por não ter um telefone de contato ou e-mail, decidiu-se recorrer à CGU, no intuito de explicar que por se tratar do envio de parte dos PADs e não de todo o seu conteúdo, não haveria a necessidade da mobilização de toda uma equipe acadêmica. A CGU solicitou a prorrogação do prazo por duas vezes e após deferirem o recurso, a IFES 4 enviou os documentos solicitados referentes a 6 PADs.

Durante a fase de pré-análise, observou que apenas 1 processo estava dentro do escopo da pesquisa, por isso procedeu-se com a descrição analítica. Verificou-se que não houve investigação de ato corrupto, que a irregularidade foi detectada por meio de denúncia realizada em canais internos e o servidor investigado foi suspenso. A análise indica que 5 testemunhas foram ouvidas e o processo foi apreciado pela Procuradoria Federal.

6.1.5 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 5 (IFES 5)

A IFES 5, no prazo regular para resposta, informou que em consulta aos Sistemas Correcionais da CGU, identificou que 3 processos disciplinares se enquadravam nos parâmetros requeridos. No entanto, como os 3 processos juntos possuíam 1.450 páginas; continham dados pessoais que precisavam ser ocultados; e apenas um servidor no setor responsável, o pedido seria indeferido. Assim, enviaram os 3 julgamentos expedidos nos processos para auxiliar na pesquisa e informaram que a base legal para a negativa é que o pedido é desproporcional, pois

a “entrega impactaria negativamente as atividades rotineiras do setor, em função da dimensão de dados ou documentos a serem levantados para consecução do pedido de acesso” (BRASIL, 2012).

Seguindo os mesmos procedimentos de coleta de dados para as outras IFES, recorreu-se em 1ª instância para informar que poderiam enviar apenas o relatório final elaborado pela comissão e o parecer da procuradoria jurídica dos três processos, uma vez que a decisão da autoridade competente já havia sido enviada.

Entretanto, o recurso foi negado sob as seguintes justificativas:

(...) informamos que no caso de inovação recursal, ou seja, alteração da solicitação feita no pedido inicial, o cidadão deve registrar um novo pedido no sistema (conforme Manual do MTFC). Sua primeira solicitação se trata de pedido de acesso aos processos administrativos disciplinares, já no recurso em 1ª instância, a senhora solicita cópia dos seguintes documentos: relatório final e pareceres. De qualquer modo, informamos que não será possível fornecer tais documentos pois se enquadram nos processos de acesso restrito conforme artigo 31, inciso I da Lei 12.527/2011.

Cabe ressaltar que o referido inciso informa que as informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, “terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem” (BRASIL, 2011).

Por discordar das justificativas apresentadas, optou-se por recorrer em 2ª instância. Argumentou-se que não se tratava de inovação recursal, mas sim da simplificação do pedido devido à compreensão da situação relatada na resposta à solicitação inicial. Em relação ao enquadramento do pedido como de acesso restrito, reiterou-se que no mesmo artigo é informado sobre as possibilidades de acesso a terceiros e que se necessário, poder-se-ia assinar um termo de responsabilidade pela confidencialidade e sigilo dos dados.

No entanto, em resposta ao recurso em 2ª instância, ratificaram que se tratava de inovação recursal; que foi solicitado o fornecimento da informação mediante termo de confidencialidade; e que como o acesso a terceiros é permitido apenas quando se trata de “pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral” e a presente dissertação seria, na concepção deles, de interesse particular, não iriam encaminhar o recurso para análise da autoridade superior.

Cumprе salientar, que apesar de o artigo 10º da LAI, explicitar serem “vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”, foi informado na solicitação inicial que a finalidade do pedido de acesso à informação era para realização de pesquisa documental para a elaboração de dissertação no

programa de Mestrado em Administração Pública, ofertado pela Fundação João Pinheiro, conforme apêndice A.

Nesse contexto, decidiu-se recorrer à CGU, por entender que a IFES 5 se recusava a disponibilizar as informações solicitadas mediante argumentos não fundamentados. A CGU solicitou a prorrogação do prazo por duas vezes e após deferirem o recurso, a IFES 5 enviou os documentos solicitados referentes a 3 PADs.

Durante a fase de pré-análise, observou que os 3 processos estavam dentro do escopo da pesquisa, por isso procedeu-se com a descrição analítica. Em relação à categoria “corrupção”, não houve investigação de ato corrupto. No que tange à “integridade pública”, uma irregularidade foi detectada por meio de mecanismos de controle interno (setor da própria instituição), outra através de mecanismos de controle externo (MPF/CGU) e a terceira por meio de denúncia realizada em canal externo (MPF). Em relação à responsabilização, 1 servidor foi absolvido, 1 advertido e como um dos processos investigava dois servidores, 1 foi absolvido e o outro advertido.

Os procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura” indicam que foram ouvidas 12 testemunhas e que os 3 processos foram apreciados pela Procuradoria Federal.

6.1.6 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 6 (IFES 6)

A IFES 6, diante da solicitação realizada e dentro do prazo regular para resposta, enviou um PAD digitalizado que continha 342 páginas e informações pessoais ocultadas. Durante a fase de pré-análise, observou-se que o processo não estava dentro do escopo da pesquisa. Desse modo, tendo em vista o encerramento do prazo para interposição de recurso, abriu-se um novo pedido, solicitando o acesso a um PAD, que a partir da busca no Painel Correição em Dados da CGU, se enquadrava nos parâmetros requeridos. Todavia, visando à equidade nos procedimentos metodológicos, informou-se que poderiam enviar apenas parte dos processos.

Após o recebimento dos documentos referentes a este PAD, procedeu-se com a descrição analítica. Em relação à categoria “corrupção”, ao que tudo indica, não houve investigação de ato corrupto, porém, ao final do trabalho da comissão processante, a Procuradoria Federal sugeriu a nulidade dos atos praticados e designação de nova comissão para realizar os trabalhos de apuração. Por isso, a IFES 6 fez uma consulta à Corregedoria-Geral da União, que verificou que “o Ministério da Educação (MEC) possui competência para apurar e julgar o feito na esfera administrativa-disciplinar”. Em razão disso, o referido processo estava sendo instruído pela Corregedoria do MEC à época da coleta de dados dessa dissertação.

Não obstante à nulidade do processo, cabe salientar que a irregularidade apurada foi detectada por meio de mecanismos de controle externo (MPF) e que diante da ocultação dos nomes das testemunhas, apurou-se que foi ouvida pelo menos uma. Ademais, o PAD havia sido apreciado pela Procuradoria Federal.

6.1.7 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 7 (IFES 7)

A IFES 7, antes de encerrar o prazo para atendimento da solicitação de acesso à informação estabelecido pela LAI, solicitou prorrogação deste prazo com a seguinte justificativa:

Diante dos cenários global e institucional por conta da pandemia, o setor responsável pela resposta tem alguns dos servidores trabalhando remotamente. Diante do caso específico, algumas informações são coletadas no lugar físico. Além disso, há uma complexidade do seu pedido, haja vista que tal classificação não está disponível automaticamente no sistema interno para consulta. Dessa forma, exige-se uma pesquisa mais detalhada por parte da Administração a fim de selecionar os processos específicos.

Assim, seguindo os mesmos procedimentos metodológicos adotados para as outras IFES, recorreu-se em 1ª instância para informar que se preferissem, poderiam enviar somente parte dos processos.

Em resposta ao recurso em 1ª instância informaram que: “o referente recurso seria um novo pedido. No entanto, a fim de atender ao princípio da eficiência e celeridade, bem como primar pela economia procedimental e instrumentalidade da forma, o recurso foi atendido”. Desse modo, enviaram no prazo regular para resposta, os documentos solicitados referentes a 5 PADs e explicaram que haveriam mais dois processos dentro dos parâmetros, todavia, um foi encaminhado à Corregedoria do MEC e ainda não havia sido concluído; e o outro se encontrava arquivado em setor afetado pela suspensão das atividades presenciais e assim que as atividades fossem retomadas, seria disponibilizado. Portanto, procedeu-se a descrição analítica dos 5 processos.

Em relação à categoria “corrupção”, não houve investigação de ato corrupto. No que tange à “integridade pública”, das 5 irregularidades apuradas, uma foi detectada por meio de mecanismos de controle interno (setor da própria instituição), 3 através de denúncia realizada em canais internos e uma não foi possível determinar a origem a partir das informações contidas nos documentos enviados. A respeito da responsabilização, 2 foram absolvidos e um foi demitido. Todavia, em um dos PADs, o servidor investigado recebeu duas punições: suspensão e demissão. Em outro PAD foram investigados 3 servidores e os 3 foram advertidos, porém, dois desses servidores tiveram que ressarcir ao erário.

Os procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura” indicam que foram ouvidas 33 testemunhas e 3 PADs foram apreciados pela Procuradoria Federal.

6.1.8 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 8 (IFES 8)

A IFES 8, diante da solicitação realizada e dentro do prazo estabelecido pela LAI, enviou dois processos digitalizados que continham um total de 249 páginas e informações pessoais ocultadas. Durante a fase de pré-análise, observou que os processos não estavam dentro do escopo da pesquisa e após conferência no Painel Correição em Dados da CGU, verificou-se que não havia nenhum PAD dentro dos parâmetros deste estudo.

Logo, a análise sob a perspectiva da corrupção, integridade pública e estrutura não foi realizada no contexto da IFES 8.

6.1.9 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 9 (IFES 9)

A IFES 9, nos termos estabelecidos pela LAI, solicitou prorrogação de prazo. No prazo regular de resposta, foi enviada uma planilha similar à disponibilizada no Painel Correição em Dados da CGU. Assim, como a resposta não condizia com o solicitado e seguindo os mesmos procedimentos de coleta de dados para as outras IFES, recorreu-se em 1ª instância para ratificar a necessidade do envio dos PADs digitalizados e informar que caso os processos não estivessem disponíveis em meio digital, poderiam enviar somente parte dos processos.

Diante do recurso, solicitaram nova prorrogação com a seguinte justificativa:

Tal pedido se justifica em razão da dificuldade de acesso aos processos que se encontram na Universidade, tendo em vista o trabalho remoto. Além disso, considerando que os processos contêm informações pessoais, resguardado o seu sigilo, tais informações necessitam antes serem "tratadas", no bojo do processo, por isso precisaremos de tempo razoável para realização do trabalho.

Desse modo, enviaram no prazo regular para resposta, os documentos solicitados referentes a 8 PADs. Durante a pré-análise verificou-se que todos estavam dentro do escopo da pesquisa e por isso procedeu-se com a descrição analítica.

Em relação à categoria “corrupção”, apenas em 1 PAD observou-se a apuração de um ato corrupto a partir dos atos considerados como corrupção pela CGU, conforme explicado na metodologia. A análise realizada sugere que o acusado cometeu a ação corrupta no intuito de obter vantagem pessoal. Ressalta-se que esse ilícito foi detectado por meio de uma denúncia por canais internos e o acusado foi demitido.

No que tange à “integridade pública”, das 8 irregularidades apuradas, uma foi detectada pela auditoria interna, outra por mecanismos de controle interno (setor da própria instituição) e

outra por mecanismos de controle externo (CGU). As outras 5 foram por meio de denúncia realizada em canais internos. Em relação à responsabilização, 3 foram absolvidos, 3 suspensos, 1 demitido e em 1 PAD foi aplicada uma advertência, no entanto, ela estava prescrita.

Os procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura” indicam que foram ouvidas 29 testemunhas e 7 PADs foram apreciados pela Procuradoria Federal.

6.1.10 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 10 (IFES 10)

A IFES 10, antes do encerramento do prazo para atendimento da solicitação de acesso à informação estabelecido pela LAI, solicitou prorrogação. No prazo regular de resposta, informou que haviam um total de 59 processos dentre as especificações solicitadas e que era necessário a revisão do pedido. No entanto, ao realizar a filtragem, a instituição não se atentou que o pedido se referia à apenas os PADs e incluiu na análise outros processos fora dos parâmetros requeridos.

Assim, como a resposta não condizia com o solicitado, realizou-se o mesmo procedimento metodológico e recorreu-se em 1ª instância para ratificar a necessidade do envio dos PADs digitalizados e informar da possibilidade do envio de partes dos processos.

Em resposta ao recurso em 1ª instância, informaram que não poderiam dar acesso às informações pessoais contidas nos processos e caso fosse mesmo necessário, solicitaram que fosse enviada uma justificativa que explicasse “a relevância desses dados pessoais para a sua pesquisa científica, visto que poderá gerar responsabilização caso esses dados sejam divulgados”. Desse modo, foi necessário recorrer em 2ª instância e esclarecer que os processos poderiam ser disponibilizados mediante ocultação dos dados pessoais. Após os devidos esclarecimentos, foram enviados os documentos solicitados referentes a 5 PADs e durante a pré-análise verificou-se que todos estavam dentro do escopo da pesquisa e por isso procedeu-se com a descrição analítica.

Em relação à categoria “corrupção”, não houve investigação de ato corrupto. No que tange à “integridade pública”, das 5 irregularidades apuradas, uma foi detectada por mecanismos de controle interno (setor da própria instituição), duas por mecanismos de controle externo (TCU e CRUMG), uma por meio de denúncia realizada em canais internos e uma não foi possível determinar a origem a partir das informações contidas nos documentos enviados. Em relação à responsabilização, os 5 foram absolvidos. Os procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura” indicam que apenas 1 testemunha foi ouvida e que 1 PAD foi apreciado pela Procuradoria Federal.

6.1.11 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 11 (IFES 11)

A IFES 11, no prazo regular para resposta, informou que não poderia atender à solicitação com a seguinte justificativa:

(...) mantém em meio físico todos os processos disciplinares e de sindicância que se encontram encerrados, considerados no período solicitado. Tendo em vista que a IFES 11 está iniciando neste ano de 2020 a implantação e uso de processos eletrônicos no âmbito da universidade, ainda não há processos disponíveis em meio digital para consulta. Desta forma, considerando o período de pandemia pelo qual todos estamos passando, para que se proceda a consulta solicitada, faz-se necessário agendamento de consulta presencial.

Assim, seguindo os mesmos procedimentos metodológicos adotados para as outras IFES, recorreu-se em 1ª instância para informar que se preferissem, poderiam enviar somente parte dos processos. No entanto, salientaram que não seria “possível reconhecer o recurso, pois os processos não são indicados”.

Tendo em vista que a IFES 11 não se atentou ao fato de que os processos foram indicados na solicitação inicial, recorreu-se em 2ª instância para prestar esses esclarecimentos. Desse modo, a IFES respondeu que o pedido seria atendido, mas fora do prazo, pois o setor responsável possui apenas um servidor e este estava em férias. Todavia, após decorrido o prazo de suas férias, “mesmo trabalhando em regime *home office*, irá à Universidade para localizar os processos e fazer as cópias”.

Após os devidos esclarecimentos, enviaram 1 PAD completo e os documentos referentes a mais outros 2 PADs, sem o tratamento dos dados pessoais. Durante a pré-análise verificou-se que os 3 estavam dentro do escopo da pesquisa e assim procedeu-se com a descrição analítica.

Em relação à categoria “corrupção”, não houve investigação de ato corrupto. No que tange à “integridade pública”, as 3 irregularidades apuradas foram detectadas por meio de mecanismos de controle externo (CGU). Em relação à responsabilização, todos foram absolvidos. E a respeito dos procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura”, eles indicam que 6 testemunhas foram ouvidas e os 3 PADs foram apreciados pela Procuradoria Federal.

6.1.12 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 12 (IFES 12)

A IFES 12, diante da solicitação inicial, enviou em 4 dias úteis a seguinte pergunta por e-mail:

(...) devido à pandemia, da necessidade de tratamento das informações sigilosas e com o objetivo de atender o seu pedido da melhor maneira, poderíamos disponibilizar apenas o Relatório Final dos procedimentos, que contém todo o histórico do processo, desde o surgimento da denúncia/representação até o julgamento da autoridade

competente? Outra alternativa seria a consulta física aos processos, diretamente na IFES 12, com data previamente agendada.

Foi a partir dessa sugestão, da compreensão das dificuldades advindas com a grave crise sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus e por entender que as informações necessárias para o desenvolvimento da dissertação poderiam estar disponíveis nesses documentos, que aceitou simplificar o pedido dessa IFES e das demais instituições.

Desse modo, enviaram dentro prazo, os documentos solicitados referentes a 8 PADs. Durante a pré-análise verificou-se que 3 estavam dentro do escopo da pesquisa e por isso procedeu-se com a descrição analítica.

Em relação à categoria “corrupção”, não houve investigação de ato corrupto. No que tange à “integridade pública”, das 3 irregularidades apuradas, duas foram detectadas por mecanismos de controle interno (setor da própria instituição) e uma por meio de denúncia realizada em canais internos. Em relação à responsabilização, os 3 foram absolvidos. Já os procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura” indicam que foram ouvidas 4 testemunhas e que nenhum PAD foi apreciado pela Procuradoria Federal.

6.1.13 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 13 (IFES 13)

A IFES 13, no prazo regular para resposta, enviou um relatório que contém os dados disponibilizados no Painel Correição em Dados da CGU. Assim, como a resposta não condiz com o solicitado e seguindo os mesmos procedimentos de coleta de dados para as outras IFES, recorreu-se em 1ª instância para ratificar a necessidade do envio dos PADs digitalizados e informar da possibilidade de envio de parte desses processos.

Após encerrado o prazo para resposta ao recurso em 1ª instância, como não houve retorno, recorreu-se em 2ª instância. Em resposta a este último recurso, informaram que o pedido seria atendido, no entanto, “para a disponibilização da documentação o setor de protocolo precisará do requerimento formal da documentação” conforme o art. 6º da Lei 9.784/99, contendo as seguintes informações: I - órgão ou autoridade administrativa a que se dirige; II – identificação do interessado ou de quem o represente; III - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações; IV - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos; V - data e assinatura do requerente ou de seu representante.

Desse modo, procedeu-se com o envio do referido documento para o e-mail do setor responsável. Em novo contato, sugeriram a apresentação da carta do orientador, “dando sua aquiescência aos atos praticados, bem como, na oportunidade, expondo as razões da pesquisa e sua contribuição no mundo científico”.

A carta foi enviada no mesmo dia e após 5 dias deste envio, a IFES 13 pediu a dilação do prazo por mais 20 dias, mediante as seguintes justificativas:

(...) os processos requeridos estão sendo analisados, porém ainda não se ultimaram os trabalhos, tendo em vista outras atividades e atribuições a mim confiadas no âmbito da repartição, o que acaba por não permitir maior celeridade aos procedimentos realizados. Não bastasse, hodiernamente, o setor conta com quadro bem reduzido de servidores, o que impacta ainda mais a celeridade dos procedimentos. Porém, malgrado estes contratemos nunca deixamos de cumprir nossos compromissos e responsabilidades, dentro, é claro, do que a lei permite e de acordo com a nossa expertise legal.

No entanto, mesmo após 120 dias da solicitação inicial e de diversas cobranças via e-mail, os processos não foram disponibilizados até o momento da elaboração desta dissertação. Logo, a análise sob a perspectiva da corrupção, integridade pública e estrutura não foi realizada.

6.1.14 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 14 (IFES 14)

A IFES 14, no prazo regular para resposta, informou que não poderia atender à solicitação, mediante as seguintes justificativas:

(...) seria necessário digitalizar todos os sete processos, que possuem pelo menos dois volumes, sendo que um possui cinco volumes. Considerando que há dados a serem tarjados, como os dados pessoais, será necessário bastante tempo para realizar a tarefa. Há apenas um servidor responsável no setor e o scanner só faz a digitalização manual, ou seja, página por página. Dessa forma, a digitalização deverá ser feita em outro prédio da Administração. Sendo apenas um servidor responsável pelo setor, este ficaria sem atendimento por muito tempo. Além disso, ainda que para tarjar partes dos processos o servidor ficasse na referida Seção, não poderia atender às comissões e aos usuários para cumprir a tarefa solicitada, que demoraria meses para ser cumprida. Esclareço que o servidor é secretário de todas as comissões, inclusive de processos disciplinares acadêmicos. Dessa forma, o pedido é desproporcional.

Todavia, realizou-se o mesmo procedimento metodológico e recorreu-se em 1ª instância, no intuito de verificar se seria possível o envio de parte desses processos. Desse modo, no prazo regular para resposta, enviaram os documentos solicitados referentes a 7 PADs. Durante a fase de pré-análise, observou que todos estavam dentro do escopo da pesquisa, por isso, procedeu-se com a descrição analítica.

Em relação à categoria “corrupção”, observou-se que em 3 PADs houve a apuração de um ato corrupto a partir dos atos considerados como corrupção pela CGU, conforme explicado na metodologia. A análise realizada indica que dois acusados cometeram a ação corrupta no intuito de aumentar a renda e o outro visando obter vantagem pessoal. Ressalta-se que dois desses ilícitos foram detectados por meio de denúncia interna e um através de mecanismos de controle interno. Os três acusados foram demitidos.

Em suma, no que tange à “integridade pública”, das 7 irregularidades apuradas, uma foi detectada por mecanismos de controle interno (setor da própria instituição), outra por mecanismos de controle externo (CGU), três através de denúncia realizada em canais internos, uma por denúncia em canais externos (PF) e a outra não foi possível determinar a partir das informações contidas nos documentos enviados. Em relação à responsabilização, 3 foram demitidos e 3 absolvidos. Em um dos PADs, 14 servidores foram investigados, sendo que 13 foram absolvidos e 1 advertido.

Os procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura” indicam que foram ouvidas 63 testemunhas e os 7 PADs foram apreciados pela Procuradoria Federal.

6.1.15 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 15 (IFES 15)

A consulta inicial realizada à IFES 15 não obteve atendimento no prazo de 20 dias conforme estabelecido pela LAI. Por isso, abriu-se uma reclamação formal via e-Sic. No prazo regular para resposta, o setor responsável informou que não poderia atender ao pedido em virtude das seguintes justificativas:

(...) os processos compreendidos nos anos anteriores ao ano de 2020, com diversos objetos de investigação, encontram-se em meio físico e arquivados em outro setor da instituição, existindo apenas alguns dos processos instaurados no ano de 2020 em meio digital, o que torna o pedido desproporcional. Por haver apenas um servidor nesta para realização dos trabalhos deste setor, para atendimento a essa solicitação esses trabalhos ficariam paralisados, o que compromete significativamente a realização das atividades rotineiras e acarreta prejuízo a direitos de outros solicitantes, o que vai de encontro com o artigo 13 do Decreto nº 7.724/2012; Fica demonstrado, com isso, a possibilidade de que uma única demanda, em decorrência da sua dimensão, inviabilize o trabalho de toda uma unidade do órgão ou da entidade pública por um período considerável; Tal solicitação traz ainda em seu bojo um leque de possibilidades na realização da pesquisa, por se demonstrar como vago ou genérico, desarrazoado, cujo atendimento inviabiliza a continuidade do serviço público, o que entende-se ferir princípios como celeridade e economicidade da Administração Pública, comprovando-se desproporcional, conforme manual Aplicação da Lei de Acesso à Informação na administração Pública Federal, 4ª edição, Revista, Atualizada e Ampliada, da Controladoria Geral da União. Ante o exposto, informamos-lhe que o solicitante pode ter acesso ao arquivo desta instituição para consulta através de requerimento, para obter acesso aos arquivos físicos da IFES 15, que estão à disposição para pesquisa das decisões, que poderá ser realizado in loco, principalmente em se tratando de pesquisa acadêmica (Mestrado em Administração Pública, ofertado pela Fundação João Pinheiro), com a garantia do sigilo necessário a algumas informações.

Seguindo os mesmos procedimentos de coleta de dados para as outras IFES, recorreu-se em 1ª instância, no intuito de verificar se seria possível o envio de parte desses processos. Como o recurso não obteve atendimento dentro do prazo estabelecido pela LAI, recorreu-se em 2ª instância, no entanto, o recurso foi negado mediante às mesmas justificativas supracitadas.

A partir de consulta realizada no Pannel Correição em Dados da CGU, observou-se que a IFES 15 possui 22 PADs dentro dos requisitos dessa pesquisa. Desse modo, decidiu-se não recorrer à CGU, por entender que a referida instituição não possui estrutura para digitalizar e tratar às informações de 22 processos. Assim, optou-se por aguardar o fim da pandemia para poder agendar uma visita presencial. Todavia, como até o momento da elaboração dessa dissertação, a pandemia não havia se encerrado, não foi possível analisar os 22 PADs dessa instituição. Logo, a análise sob a perspectiva da corrupção, integridade pública e estrutura resta prejudicada na IFES 15.

6.1.16 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 16 (IFES 16)

Tendo em vista que a solicitação de acesso à informação referente aos PADs da IFES 16 foi realizada após informar às outras IFES da possibilidade de envio de parte dos processos; no intuito de obter celeridade e equidade, explicou no pedido inicial que caso os processos não estivessem disponíveis em meio digital, poderiam enviar somente parte dos processos.

Desse modo, no prazo regular para resposta, enviaram os documentos solicitados referentes a um PAD. Durante a fase de pré-análise, observou que o processo estava dentro do escopo da pesquisa e procedeu-se com a descrição analítica.

Em relação à categoria “corrupção”, não houve investigação de ato corrupto. No que tange à “integridade pública”, a irregularidade apurada foi detectada por mecanismos de controle externo (CGU) e o investigado foi absolvido. Já os procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura” indicam que nenhuma testemunha foi ouvida e que o referido PAD foi apreciado pela Procuradoria Federal.

6.1.17 Instituição Pública Federal de Ensino Superior 17 (IFES 17)

Tal como ocorreu com a IFES 16, no intuito de obter celeridade e equidade, explicou no pedido inicial que caso os processos não estivessem disponíveis em meio digital, poderiam enviar somente parte dos processos.

Desse modo, no prazo regular para resposta, enviaram os documentos solicitados referentes a 2 PADs. Durante a fase de pré-análise, observou que os dois processos estavam dentro do escopo da pesquisa e procedeu-se com a descrição analítica.

Em relação à categoria “corrupção”, observou-se que em 1 PAD houve a apuração de um ato corrupto a partir dos atos considerados como corrupção pela CGU, conforme explicado na metodologia. A análise realizada indica que o acusado cometeu a ação corrupta no intuito de aumentar a renda. O ilícito foi detectado por meio de denúncia interna e o acusado foi demitido.

Assim, no outro PAD analisado, não houve investigação de ato corrupto, o investigado foi absolvido e não foi possível determinar como a irregularidade foi detectada a partir das informações contidas nos documentos enviados. No que tange aos procedimentos realizados sob a perspectiva da “estrutura”, eles indicam que 3 testemunhas foram ouvidas e que ambos os PADs foram apreciados pela Procuradoria Federal.

6.2 Percepção da corrupção, integridade pública e estrutura: a voz dos entrevistados

No sentido de sintetizar a percepção de corrupção, integridade pública e estrutura, foram entrevistados 10 servidores efetivos de suas respectivas IFES envolvidos nas etapas de instauração e/ou condução dos PADs e um interlocutor qualificado, de notório saber, que ocupava a referida função há mais de 5 anos em uma das IFES.

6.2.1 Interlocutor Qualificado

A primeira entrevista foi realizada com o interlocutor qualificado, que trabalha na instituição há 48 anos e há 7 anos é coordenador do setor que conduz os processos de natureza disciplinar. O intuito foi verificar se o roteiro elaborado estava adequado ou se seria necessário incluir outros parâmetros para o desenvolvimento das outras entrevistas. Assim, a discussão teve um escopo ampliado e revelou a existência de um forte corporativismo. Desse modo, esse parâmetro foi incorporado às entrevistas seguintes.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, a percepção do interlocutor qualificado é que não há corrupção na IFES em que atua, mas há constantes apurações de irregularidades do descumprimento de normas e regulamentos do regime de trabalho, tais como o descumprimento de dedicação exclusiva e a acumulação indevida de cargos. Sobre os fatores que podem levar um servidor público a cometer um ato corrupto, o entrevistado preferiu não fazer juízo de valor sobre as possíveis motivações, no entanto, enfatiza que a alegação de desconhecimento de normas e legislação não é pertinente, pois todos servidores têm ciência quanto as normativas vigentes.

A respeito da categoria “integridade pública”, o interlocutor qualificado relatou que a detecção das irregularidades ocorre por meio dos órgãos de controle externo (TCU e CGU) e por denúncias realizadas em canais internos e externos (MPF). Observou que desde 2013 os instrumentos utilizados pelo TCU e pela CGU, em relação à questão funcional, vêm sendo aperfeiçoados e por isso diversas irregularidades detectadas. Em relação aos canais de denúncia, na percepção do entrevistado, as pessoas que têm ciência de casos de descumprimento das normas de dedicação exclusiva têm registrado a denúncia diretamente nos canais do MPF. Já

as denúncias recebidas pela ouvidoria da instituição, em sua maioria, versam sobre irregularidades no comportamento de servidores.

No que tange às medidas institucionais da integridade pública, salientou que não há nenhuma estrutura específica de controle interno para regulamentar ou monitorar as irregularidades do cumprimento de normas e regulamentos do regime de trabalho e que o setor de auditoria interna mantém um controle rígido apenas sobre licitações e compras. Ressaltou que a unidade seccional de correição, setor sob sua coordenação, não é uma corregedoria, pois atua somente nos casos presumidos de descumprimento dos regimes de trabalho, a partir dos achados da CGU, TCU e MPF. Todavia, são responsáveis por alimentar o Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), que contém o registro de todos os PADs instaurados na IFES, cuja ilicitude apurada refere-se a distintos assuntos, tais como: improbidade administrativa, comportamento impróprio e indisciplina.

Há uma Comissão de Ética que emite pareceres sobre casos que não necessariamente são ilícitudes, como por exemplo, comportamento impróprio. No entanto, não possuem uma política institucional de promoção de boas práticas, atuando de forma mais reativa. Em relação à transparência, explicou que cada pró-reitoria e unidade acadêmica possuem páginas institucionais onde disponibilizam informações. Sobre o acesso à informação, na sua percepção, há o atendimento das solicitações.

Salientou que não tem ciência de medidas que visam cuidar dos conflitos de interesse nem da existência de uma instância de integridade. Sobre o tratamento das denúncias, ressaltou que tão logo a IFES recebe alguma denúncia, a mesma é investigada imediatamente. Por isso, considera a atual gestão inteligente, por verificar as irregularidades identificadas assim que tem ciência do fato. Em sua opinião, os servidores e cidadãos não tem medo de denunciar e sabem do seu dever de registrar uma denúncia após, no exercício de sua função, terem ciência de uma irregularidade.

No que concerne à categoria da “estrutura”, não foi mencionada nenhuma dificuldade relacionada à prevenção e combate à corrupção, seja em relação ao corporativismo, falta de recursos e/ou problemas na estrutura.

Por fim, é relevante destacar que no intuito de evitar a abertura de PADs e a consequente punição dos servidores, a IFES em que o entrevistado atua busca resolver as irregularidades identificadas previamente. Dessa forma, tal como exemplificado, caso confirme-se o descumprimento do regime de dedicação exclusiva, procede com o ressarcimento do erário pelo acusado e encerra o processo.

6.2.2 Entrevistado 1

O entrevistado 1 trabalha na instituição há 4 anos e há 8 meses é coordenador do setor que conduz os processos de natureza disciplinar e investigatórios.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, o entrevistado considera que um ato corrupto corresponde a qualquer anomalia da função pública, envolvendo ou não o desvio de recurso público. Em razão disso, visualiza alguns casos de corrupção na IFES, mas ressalta que esta percepção ficou mais evidente após assumir a função de coordenador do setor.

Sobre os fatores que podem levar um servidor público a cometer um ato corrupto, relatou que não considera que o desconhecimento de normas e legislação e que as fragilidades na detecção das ações corruptas podem influenciar o indivíduo. Explicou que todos servidores têm ciência quanto as normativas vigentes e têm receio de serem descobertos; e que nos últimos 10 anos, os mecanismos de detecção foram aprimorados. Por outro lado, considera que os principais fatores que podem influenciar o desvio de conduta são a baixa responsabilização dos investigados, problemas financeiros, o desejo em aumentar a renda e o fato de considerar que não é adequadamente remunerado. Informou também que vivenciou um caso tão “esdrúxulo”, que parecia que a motivação do investigado era a vontade de ser demitido do serviço público.

A respeito da categoria “integridade pública”, o entrevistado considera que todos os canais de detecção das irregularidades são importantes, mas que a maioria das irregularidades são detectadas por meio de denúncias realizadas em canais internos, tais como: o próprio setor que atua, a reitoria, a procuradoria e a ouvidoria. Todavia, a ouvidoria é o principal canal. Ademais, há muitas denúncias realizadas diretamente à chefia imediata. Em sua opinião, apesar de todos os servidores terem ciência do dever de registrar uma denúncia, muitos têm medo.

No que tange às medidas institucionais da integridade pública, salientou que não há nenhuma estrutura específica de controle interno, cabendo a cada instituto e a cada diretoria adotar procedimentos de controle. Destacou que o setor de auditoria interna tem papel importante no oferecimento de treinamento sobre controle da corrupção. Explicou que não há uma unidade correcional e que não tem ciência da existência de uma instância de integridade e nem de medidas que visam cuidar dos conflitos de interesse. No entanto, reiterou que se for detectado algum caso sobre conflito de interesses, a IFES busca resolver.

Há uma Comissão de Ética, mas considera que a promoção da ética e de regras de condutas poderia ser aprimorada. Em relação à transparência e ao acesso à informação, explicou que são realizadas campanhas no intuito de ampliar a conscientização e estimular os setores a

disponibilizarem as informações. Citou que a utilização do sistema SEI e a reformulação do portal da instituição contribuíram para a promoção da transparência também.

Sobre o procedimento de condução dos processos, o entrevistado ressaltou que antes de instaurar o PAD, entram em contato com o servidor suspeito visando esclarecer os fatos. Desse modo, a procuradoria a partir da análise das justificativas, analisa sobre a admissibilidade do processo. Uma vez instaurado o PAD, no intuito de que os suspeitos não sejam avaliados por seus pares, buscam montar as comissões com servidores lotados em *campi* diferentes do acusado. Todavia, devido à inexperiência de muitos membros das comissões, o setor em que atua auxilia no andamento processual, sem interferir na autonomia da comissão processante.

Dessa forma, no que concerne à categoria da “estrutura”, o entrevistado relatou a dificuldade dos membros das comissões em avaliar seus próprios pares.

6.2.3 Entrevistado 2

O entrevistado 2 é servidor público há 32 anos e há 6 anos trabalha na coordenação dos processos de natureza disciplinar e investigatórios.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, o entrevistado relatou que já observou comportamentos dos servidores públicos que poderiam ser considerados como corrupção e citou como exemplo uma investigação de desvios de recurso de alimentação escolar.

Sobre os fatores que podem levar um servidor público a cometer um ato corrupto, considera que nos últimos cinco anos, houve um avanço em relação aos órgãos de controle no que tange à detecção das irregularidades e responsabilização dos investigados. Todavia, acredita que as fragilidades de detecção do ato ilícito podem levar o servidor público a acreditar que não será “descoberto”, mas, em sua percepção, o que prepondera na tomada de decisão sobre cometer ou não uma ação corrupta é a idoneidade e o caráter individual.

A respeito da categoria “integridade pública”, o entrevistado relatou que a detecção das irregularidades na IFES em que atua ocorre, principalmente, por meio de mecanismos de controle interno e controle externo; da auditoria interna e do recebimento de denúncia via ouvidoria, CGU e TCU. Em sua opinião, apesar de todos os servidores terem ciência do dever de registrar uma denúncia, muitos têm medo e muitos não denunciam por acharem que a corrupção está dentro de uma normalidade.

No que tange às medidas institucionais da integridade pública, salientou que não há nenhuma estrutura específica de controle interno, no entanto, são adotados procedimentos de controle, principalmente pelo seu setor e pela auditoria interna. Explicou que o seu setor se

tornou a corregedoria da instituição e que trabalham em conjunto com a auditoria interna em ações preventivas de combate à corrupção. Há uma Comissão de Ética, entretanto, ela existia “apenas no papel”. Desse modo, o entrevistado desenvolveu um manual com ações para serem desenvolvidas pela referida comissão, que passou a ser mais efetiva. Em relação à transparência e ao acesso à informação, considera que a sua instituição se destaca nesses quesitos, tendo em vista o avanço alcançado nos últimos anos decorrentes das exigências do governo federal.

Sobre as medidas que visam cuidar dos conflitos de interesse, exemplificou que entre 2013 e 2014, tinham em média de 70 a 80 processos sobre conflitos de interesse, no entanto, após adoção de procedimentos específicos para tratar desses assuntos conseguiram reduzir para 5 a 6 processos anuais. No que concerne à instância de integridade pública, informou que apenas no segundo semestre de 2020 que começou a atuar mais ativamente. Cabe salientar que ele destacou o papel exercido pela CGU, que desenvolveu há mais de 20 anos um programa extenso de integridade e que vem sendo utilizado como um procedimento de avaliação das instituições. Em relação ao tratamento de denúncias, destacou a atuação da ouvidoria, que passou por uma reformulação e está mais “sensível e estabilizada”. Informou que mesmo na pandemia, são constantes os registros de denúncia.

Cumprir destacar que o entrevistado durante a maioria das respostas citou que a institucionalização das medidas se deve às exigências dos órgãos de controle. Falou mais especificamente do esforço despendido pela CGU para implementar ferramentas de combate à corrupção.

Ao discorrer sobre os procedimentos adotados na condução dos processos, explicou que quando recebem uma denúncia, por exemplo, caso ela não tenha materialidade, instaura-se uma investigação preliminar, que “foge” do rito rígido do PAD. Durante essa investigação, convoca-se o suspeito para prestar esclarecimentos, e se houver a convicção de que foi cometida uma irregularidade, instaura-se o PAD. Em relação à formação das comissões processantes, informou que buscam fazer a rotatividade dos membros, mas que frequentemente também compõe a comissão, no intuito de capacitar os outros membros. Relatou que muitos processos eram arquivados por nulidade processual e no que concerne à categoria da “estrutura”, citou a dificuldade dos membros das comissões em avaliar seus próprios pares.

6.2.4 Entrevistado 3

O entrevistado 3 trabalha na instituição há 18 anos e há 3 anos desempenha entre diversas atribuições, uma função similar à de um corregedor.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, o entrevistado relatou que nunca presenciou no “sentido estrito” um comportamento que pode ser considerado como corrupto e que considera que a corrupção não é a “marca” da IFES em que trabalha. No entanto, ressaltou que há uns anos atrás a IFES esteve envolvida em casos de corrupção.

Sobre os fatores que podem levar um servidor público a cometer um ato corrupto, acredita que não está relacionado com problemas financeiros ou com a baixa responsabilização dos investigados, mas sim com a ganância. Ressaltou que há uns anos atrás, a baixa responsabilização poderia ser um fator, mas que atualmente há uma mudança da cultura, até pelo medo de ser punido por omissão na responsabilização. Todavia, considera que as fragilidades de detecção do ato ilícito podem estimular o servidor público a cometer um ato corrupto, no entanto, em sua visão, a grande maioria dos casos (“em número e não em volume”) de irregularidades se deve ao desconhecimento de normas e legislação.

A respeito da categoria “integridade pública”, o entrevistado considera que o autocontrole (controle interno) é uma boa ferramenta para detectar as irregularidades, porém, pode não ser suficiente. Em razão disso, destacou o papel fundamental dos órgãos de controle externo, principalmente CGU, TCU e MPF. Outro canal de detecção bastante divulgado é a ouvidoria. Recebem denúncias via e-ouv, por e-mail ou pessoalmente. Considera que todos os servidores sabem do dever de denunciar as irregularidades que tenham ciência, mas os que não denunciam, não é por medo, mas devido ao corporativismo.

No que tange às medidas institucionais da integridade pública, salientou que antes de assumir a função que desempenha, a auditoria interna era “ignorada”. Faziam suas recomendações, mas nenhum setor acatava. Atualmente, apesar de ser respeitada, considera que deveriam atuar mais ativamente. Não possuem nenhuma estrutura específica de controle interno e de corregedoria, desse modo a auditoria é responsável por desempenhar as funções de controle e o entrevistado a função do corregedor.

Destacou que existe formalmente no Painel da Integridade os códigos de ética e de conduta, entretanto, a aprovação do código de ética pelo Conselho da IFES ainda não ocorreu e devido à pandemia, ainda está pendente. Considera a transparência ativa falha e a passiva “perfeita”. Explicou que existem grandes dificuldades em promover a transparência ativa devido à escassez de recursos e de servidores.

Sobre as medidas que visam cuidar dos conflitos de interesse, foi o responsável por elaborar os regulamentos, porém adverte que há deficiências na forma de trabalhar esse assunto preventivamente. No que concerne à instância de integridade pública, o entrevistado é presidente deste comitê e relatou que vem trabalhando na promoção da integridade, no entanto,

não na “velocidade” que gostaria. Citou que para dar mais efetividade as ações, seria necessário a disponibilização de mais funções gratificadas, mas acredita que a gestão que assumiu em março de 2020 vai auxiliar na intensificação das ações.

No que concerne à categoria da “estrutura”, citou a dificuldade dos membros das comissões em avaliar seus próprios pares. Em razão disso criou um banco de dados de membros, composto por dois nomes de cada unidade administrativa. Esses membros foram capacitados e há uma rotatividade nas comissões processantes, porém, ressaltou que ainda há muita resistência dos servidores em fazer parte dessas comissões.

Ao discorrer sobre os procedimentos adotados na condução dos processos, explicou que esses procedimentos são descentralizados, isto é, cada unidade acadêmica e diretoria é responsável por instaurar e conduzir os PADs que lhe competem. Assim, ele atua na verificação do cumprimento dos prazos e dando suporte às comissões, não como membro, mas como órgão de apoio, sem interferir na autonomia das mesmas. Destacou que no final de todo ano, envia um agradecimento a cada membro das comissões e inclui um registro de sua atuação e contribuição na pasta funcional de cada um deles.

Relevante salientar que o entrevistado citou algumas vezes os empecilhos causados devido ao corporativismo, a falta de recursos e a escassez de servidores. Atribuiu também ao corporativismo, a necessidade dos diretores e/ou chefes das unidades acadêmicas de buscarem resolver as irregularidades sem a necessidade de instaurar um PAD, uma vez que punir seus próprios pares é desgastante. Ressaltou que as gestões anteriores viam os órgãos de controle externo como inimigos, mas que atualmente ele busca trabalhar em parceria com os mesmos na prevenção da corrupção. No entanto, ao aplicar as recomendações desses órgãos, há uma resistência interna que sempre questiona: “mas sempre foi assim”.

6.2.5 Entrevistado 4

O entrevistado 4 trabalha na instituição há mais de 20 anos e há 5 anos atua como coordenador do setor que conduz os processos de natureza disciplinar e investigatórios.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, o entrevistado relatou que está mais atento e se tornou mais crítico acerca do fenômeno após assumir a função de coordenador. Desse modo, passou a perceber que há casos de corrupção na IFES, no entanto, são esporádicos.

Sobre os fatores que podem levar um servidor público a cometer um ato corrupto, tem a percepção que está relacionado com a ganância. Todavia, apesar de nenhum servidor poder alegar desconhecimento da legislação e das normas, observa que muitos acabam cometendo

irregularidades por realmente desconhecer o regramento legal. Ademais, durante a participação em um PAD, observou que o investigado tinha “a certeza” de que não seria punido, por isso considera que a baixa responsabilização pode também influenciar o desvio de conduta.

No que tange à categoria “integridade pública”, o entrevistado relatou que a maior parte de detecção das irregularidades ocorre por meio de mecanismos de controle interno. Porém, alguns casos são provenientes dos mecanismos de controle externo e de canais de denúncia. A este respeito, apesar de existir uma ouvidoria, esta atua mais passivamente, de modo que normalmente os servidores denunciam diretamente ao setor que ele coordena, à chefia ou à reitoria. Na concepção do entrevistado, os servidores não sabem que têm o dever de denunciar as irregularidades e os que têm essa ciência, têm muito medo de represália.

Explicou que seu setor trabalha em conjunto com a auditoria interna realizando recomendações para os servidores e para os setores, no intuito de prevenir a ocorrência de ilícitos. Destacou que essas ações vêm apresentando um resultado positivo. A IFES não possui nenhuma estrutura específica de controle interno e de corregedoria, todavia a reitoria pretende instituir um setor de correição. Informou que apesar da CGU ter realizado um evento e alguns “movimentos” em relação à integridade, não tem ciência da existência de uma instância de integridade, pois não viu nada efetivo. Pelo relato, também não tem ciência de medidas que visam cuidar dos conflitos de interesse.

Informou que existe na IFES uma Comissão de Ética e que fazia parte da mesma, no entanto, pediu para sair devido à falta de estrutura física. Atualmente a comissão tem estrutura física própria e adequada e é bem atuante. Destacou o trabalho realizado pela comissão, ao apresentar a todo novo servidor, os códigos de ética e de conduta e exigir que assinem um termo se responsabilizando pela leitura de todo o conteúdo disponibilizado.

Em relação à transparência, informou que no portal da IFES há um *link* voltado à publicização de algumas informações e sobre o acesso à informação, enalteceu que vem sendo destaque em relação a outras instituições, tendo superado as expectativas em relação à rapidez nas respostas aos pedidos de acesso à informação.

Ao discorrer sobre os procedimentos de responsabilidade do seu setor, explicou que buscam analisar a necessidade de instaurar um processo disciplinar e atuam na verificação do cumprimento dos prazos, dando suporte técnico às comissões, sem interferir na autonomia das mesmas. Destacou que há uma grande dificuldade em formar às comissões, pois a cada 10 servidores indicados, 8 alegam que não podem participar. Todavia, observa que a grande resistência é devido ao medo de avaliar os pares.

6.2.6 Entrevistado 5

O entrevistado 5 trabalha na instituição há 3 anos e há 3 anos atua no setor de apoio às comissões institucionais.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, o entrevistado relatou que nunca observou claramente um comportamento corrupto por parte de um servidor público, mas já ouviu falar de alguns casos. Em razão disso, considera que há corrupção na IFES, mas é raro. Atribui essa baixa ocorrência de atos corrupto aos controles existentes no serviço público.

Sobre os fatores que podem levar um servidor público a cometer um ato corrupto, acredita que a maioria se deve ao desconhecimento da legislação e das normas. Relatou que há uns anos atrás a baixa responsabilização e as fragilidades de controles poderiam influenciar o servidor a adotar uma conduta imprópria, no entanto, atualmente existem muitos controles e por mais que os processos de responsabilização sejam demorados, o servidor será punido, mais cedo ou mais tarde.

A respeito da categoria “integridade pública”, o entrevistado considera que a detecção das irregularidades na IFES em que atua, em sua maioria, ocorre por meio de mecanismos de controle externo, principalmente da CGU, TCU e MPF. São poucas aquelas que são detectadas por denúncia, pela auditoria interna e através do registro de boletim de ocorrências.

No que tange às medidas institucionais da integridade pública, salientou que a IFES não possui uma corregedoria e nenhuma estrutura específica de controle interno, sendo que normalmente os procedimentos de controle são realizados pela auditoria interna. Destacou que a CGU disponibilizou um sistema que aperfeiçoou o trabalho da auditoria e também sugeriu à IFES a institucionalização de uma corregedoria.

Em relação à transparência e ao acesso à informação, informou que houve avanços a partir de ações do setor de tecnologia da informação. Ressaltou que existe um comitê de integridade há quase dois anos, mas que precisa avançar em suas ações e acredita que por isso ainda não existam medidas que visam cuidar dos conflitos de interesse. Possuem uma Comissão de Ética, que atua também como canal de denúncia juntamente com o setor de ouvidoria. De acordo com o entrevistado, a Comissão de Ética atua mais reativamente e seria interessante se ela buscasse agir de forma preventiva, porém percebe que essa limitação se deve ao acúmulo de serviço, devido à falta de servidor. A maioria das denúncias são realizadas na ouvidoria, no entanto, acredita que os servidores não têm ciência do dever de denunciar as irregularidades e os que têm, têm medo de se comprometer.

No que concerne à categoria da “estrutura”, citou que seu setor, assim como a Comissão de Ética, passou um tempo sem funcionar devido à falta de servidores e que por isso atualmente há um acúmulo de serviço.

Ao discorrer sobre as funções atribuídas ao seu setor, o entrevistado explicou que atuam na verificação do cumprimento dos prazos e dando suporte técnico às comissões no intuito de evitar a ocorrência de erros procedimentais. Quando são consultados sobre o que fazer mediante uma irregularidade, dependendo do relatado, buscam resolver previamente, sem ser necessário a abertura de um processo disciplinar.

Por fim, salientou que muitas ferramentas do governo federal têm auxiliado no combate à corrupção no serviço público, seja através do cruzamento de dados ou por meio da institucionalização de sistemas de informação.

6.2.7 Entrevistado 6

O entrevistado 6 trabalha na instituição há 27 anos e há 17 anos é coordenador do setor que conduz os processos de natureza disciplinar e investigatórios.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, o entrevistado disse que já observou comportamentos de servidores públicos que poderiam ser considerados como corrupção. Explicou que observa sinais de condutas, como recebimento de dinheiro ou presentes para dar celeridade a algum procedimento, que se reiterada pode se transformar num ato corrupto.

Sobre os fatores que podem levar um servidor público a cometer um ato corrupto, considera que 95% das irregularidades nas instituições públicas é por falta de conhecimento da própria legislação. Explicou que observa em muitos depoimentos, a naturalidade ao falar do ilícito cometido, como por exemplo, a retirada de um bem da repartição. Os outros 5% se aproveitam do cargo, da falta de conhecimento das outras pessoas e das fragilidades na detecção da corrupção para cometer uma ação corrupta. Todavia, já vivenciou casos em que observou que o servidor cometeu o ato corrupto por problemas financeiros e/ou para aumentar a renda, assim como por considerar que não é adequadamente remunerado. Ressaltou que não considera a baixa responsabilização como um fator, pois na IFES em que trabalha sempre ocorre o sancionamento dos ilícitos e a divulgação das punições na imprensa da instituição. Explicou que caso não ocorra a responsabilização do indivíduo culpado, quem não responsabilizou, poderia ser punido por omissão.

A respeito da categoria “integridade pública”, o entrevistado relatou que possuem um setor de ouvidoria e que algumas irregularidades são detectadas por meio desse canal. Mas

advertiu que muitos servidores não sabem do dever de registrar uma denúncia e nem sabem quais os procedimentos a serem adotados. Quando sabem, têm medo. Citou também o papel do MPF, como canal externo de denúncias e como órgão fiscalizador da IFES.

No que tange às medidas institucionais da integridade pública, salientou que não há uma instância de integridade e nem uma estrutura específica de controle interno, cabendo à auditoria interna realizar os procedimentos de controle. Todavia, explicou que a auditoria é mais voltada à parte contábil e financeira. Não possuem uma corregedoria, no entanto, a CGU considera o setor do entrevistado como uma unidade correcional. Ressaltou que há a possibilidade de que criem uma corregedoria em 2021 e que quando o seu setor foi criado, foi devido à cobrança dos órgãos federais corregedores. Apesar de não terem ainda medidas que visam cuidar dos conflitos de interesse, ressaltou que estão com um projeto para 2021.

Destacou que a IFES em que trabalha prima pela transparência e trabalha na promoção da ética e de regras de condutas. Ele é membro do Comitê de Ética e salientou que já ministrou diversos cursos de capacitação sobre o assunto e viu um resultado positivo, ainda que tímido. Ressaltou a importância da semana de recepção na qual são ministradas várias palestras para os servidores públicos no intuito de conscientizá-los das normas e legislação. Em sua concepção, por meio da capacitação, é possível reduzir as irregularidades.

Sobre as funções desempenhadas pelo seu setor, lamentou só terem 6 servidores para auxiliar e orientar todas as comissões de todos os *campi* e que em razão disso, há um acúmulo dos processos. Explicou que as comissões processantes podem ser compostas por esses 6 servidores e por membros de um banco de dados que contém servidores capacitados para exercer essa função. Porém, devido a demanda existente, tem sido necessário convocar membros externos. Todavia, salientou que como o PAD é demorado e por isso oneroso, eles buscam “alcançar o espírito da lei no interesse público”, por meio da mediação dos casos.

Dessa forma, no que concerne à categoria da “estrutura”, o entrevistado citou problemas relativos ao baixo número de servidores para realizar certas funções e à dificuldade dos servidores em denunciar irregularidades cometidas por seus pares.

6.2.8 Entrevistado 7

O entrevistado 7 trabalha na instituição há 8 anos e há 4 anos é coordenador do setor que conduz os processos de natureza disciplinar.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, o entrevistado disse que já observou comportamentos de servidores públicos que poderiam ser considerados como corrupção, como num caso de furto de um bem que levou à demissão do servidor, no entanto,

são poucos os casos. Acredita que como a IFES está situada em uma cidade pequena, tudo é muito visível e por isso mais fácil de ser detectado.

Sobre os fatores que podem levar um servidor público a cometer um ato corrupto, já presenciou um caso em que a irregularidade foi cometida pois o acusado considerava que era mal remunerado e desejava aumentar a própria renda. Contudo, ressaltou que a maioria se deve ao desconhecimento da legislação e normas, principalmente por parte dos docentes que são mais resistentes, pois “não aceitam perder tempo com isso”. Salienta que as fragilidades da detecção podem contribuir para o desvio de conduta, por outro lado, não considera que a baixa responsabilização seja um fator, pois a IFES em que trabalha é muito rígida nesse quesito.

A respeito da categoria “integridade pública”, observa que a maior parte das irregularidades são detectadas pela ouvidoria, que apesar de ser um setor novo, é bem ativa e divulga bastante seus canais. No entanto, adverte que apesar dos servidores terem ciência do dever de registrar uma denúncia, muitos têm medo.

No que tange às medidas institucionais da integridade pública, informou que não há uma estrutura específica de controle interno, cabendo à auditoria interna realizar os procedimentos de controle. Destacou que a auditoria exerce um papel importante no combate à corrupção, auditando aleatoriamente os setores. Apesar da exigência da CGU que a IFES tenha uma corregedoria, o reitor optou por não a criar por não ter servidores para trabalhar no local. Desse modo, o setor que coordena exerce essa função.

De acordo com o entrevistado, nunca teve ciência de reclamações em relação à transparência e ao acesso à informação, que há muitas informações disponibilizadas no portal da IFES, por isso considera que seguem “bem à risca” as exigências em relação às normativas de transparência e acesso à informação. Realizam a promoção da ética e de regras de condutas e possuem uma instância interna de integridade. O entrevistado é membro dessa instância e relatou o trabalho realizado por meio da divulgação dos deveres, direitos e proibição dos servidores em diversos canais, tais como: e-mail, memorando e nas redes sociais. Buscam utilizar mensagens pequenas e de fácil assimilação. Não tem ciência sobre medidas que visam cuidar dos conflitos de interesse.

Sobre o tratamento de denúncias, possuem um fluxo bem definido: denúncia – ouvidoria – reitoria – setor do entrevistado – procuradoria federal – setor do entrevistado. Neste momento, após a procuradoria fazer o juízo de admissibilidade, o entrevistado sugere os nomes que irão compor a comissão processante. Esses nomes fazem parte de um banco de dados, que contém a relação dos servidores que foram capacitados para exercerem essa função. Contudo, todos desse banco já compuseram alguma comissão e sempre têm resistência em participar. Ressaltou

que sempre realiza um treinamento com os membros e acompanha-os durante todo o processo, no intuito de evitar a nulidade processual, que onera a instituição.

Dessa forma, no que concerne à categoria da “estrutura”, o entrevistado relatou dificuldades em compor as comissões, em realizar treinamentos com docentes e problemas relativos à quantidade insuficiente de servidores.

6.2.9 Entrevistado 8

O entrevistado 8 trabalha na instituição há 9 anos e há 2 anos atua na Corregedoria.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, o entrevistado disse que já observou comportamentos corruptos por parte de um servidor público, mas ressalta que são poucos os casos. Citou um exemplo de um servidor demitido após sugerir o recebimento indevido de vantagem pecuniária.

Sobre os fatores que podem levar um servidor público a cometer um ato corrupto, acredita que por mais que os problemas financeiros possam incentivar o desvio de conduta, considera que o fator mais relevante é a falta de caráter, principalmente porque os desvios nas IFES não envolvem grande volume de recurso. Em razão disso, atribui os poucos casos de corrupção na IFES à integridade dos servidores públicos da sua instituição. Citou também que as fragilidades de detecção e a baixa responsabilização podem influenciar o cometimento de irregularidades. Daí a importância do setor de corregedoria, que busca inibir a conduta ilícita e diminuir a sensação de impunidade.

A respeito da categoria “integridade pública”, o entrevistado considera que a detecção das irregularidades na IFES em que atua ocorre por diversos canais: auditoria, controle interno do setor de licitação, boletim de ocorrência, denúncias em canais externos (MPF) e internos. Contudo, a maior parte é proveniente dos canais internos. Relatou que apesar dos servidores terem ciência do dever de denunciar, muitos têm medo de denunciar e serem “perseguidos”.

No que tange às medidas institucionais da integridade pública, informou que apesar de existir uma Comissão de Ética, ela atua de forma mais passiva, por isso às ações de promoção da ética e de regras de conduta ficam mais a cargo da Corregedoria. Possuem excelentes políticas voltadas à transparência e ao acesso de informação, cumprindo o que a lei orienta, e diversos canais de denúncias, tais como: setor pedagógico, a própria Corregedoria e a ouvidoria. Todavia, a ouvidoria também adota uma postura passiva.

Salientou que a IFES não possui uma estrutura específica de controle interno, sendo que normalmente os procedimentos de controle são realizados pela auditoria interna. Esta, apesar de atuar mais na prestação de contas, já detectou infrações por meio de seus relatórios. O

entrevistado é membro da instância de integridade e relatou que foi estabelecido que cada setor da instituição deveria elencar as medidas a serem adotadas para prevenir a ocorrência de irregularidades. Devido a isso, a Corregedoria fez um trabalho de prevenção por meio da elaboração e divulgação de uma cartilha sobre deveres, direitos e proibições. Destacou que possuem uma comissão processante predefinida em cada *campi*, que além de receberem treinamentos periódicos, geralmente não atuam no *campus* em que são lotados.

6.2.10 Entrevistado 9

O entrevistado 9 trabalha na instituição há 9 anos e há 3 anos atua em um setor que fornece assessoria em relação às normas e legislação para os servidores. Como essa instituição não apresenta a indicação no Portal da Corregedoria do setor que seria responsável por auxiliar na condução dos PADs, buscou-se informações com outros servidores dessa IFES. Apesar desse entrevistado não ter experiência na condução dos PADs, procedeu-se com a entrevista, por ele ter sido membro da Comissão de Ética e por estar em contato direto com diversos servidores. Explicou que os PADs são conduzidos pela Reitoria.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, o entrevistado disse que nunca observou comportamentos corruptos por parte de um servidor público, apenas conflitos interpessoais e algumas irregularidades em relação à concessão de benefícios.

Sobre os fatores que podem levar um servidor público a cometer um ato corrupto, relatou que recebe diariamente e-mails visando esclarecer dúvidas em relação às normas e legislação, principalmente de docentes em relação ao regime de dedicação exclusiva (DE). Por essa razão, acredita que não se justifica cometer um ato corrupto por desconhecimento das normativas. Ressaltou que quando o TCU tem indícios de descumprimento de DE, encaminha para o setor em que trabalha, que notifica o servidor para que ele esclareça os fatos. Desse modo, em sua concepção, a ação corrupta ocorre porque o servidor deseja aumentar a renda. As fragilidades de detecção e a baixa responsabilização não são motivações atualmente, pois existem diversos controles para detectar as irregularidades e que quando detectadas, os servidores são responsabilizados.

A respeito da categoria “integridade pública”, o entrevistado considera que a detecção das irregularidades ocorre em sua maioria pela ouvidoria, que é um canal de denúncia bem divulgado. Ressaltou que apesar dos servidores terem ciência do dever de denunciar, acha que muitos têm medo.

No que tange às medidas institucionais da integridade pública, informou que não possui uma corregedoria e nenhuma estrutura específica de controle interno, sendo que normalmente

os procedimentos de controle são realizados pela auditoria interna. A auditoria é um setor bastante ativo e realiza muitas recomendações aos setores. Explicou que no início da formação da Comissão de Ética trabalhavam mais reativamente, mas depois passaram a buscar formas de atuar preventivamente, por meio do oferecimento de cursos e elaboração e divulgação de cartilhas. Todavia, depois que saiu da comissão, não teve ciência de mais nenhuma ação. Destacou que um grande problema é não ter servidor lotado na Comissão, uma vez que seus membros acumulam funções.

Em relação à transparência e ao acesso à informação, em sua concepção, a IFES cumpre seu papel, mas reconhece que não sabe exatamente. Da mesma forma informou que sabe da existência de uma instância de integridade, no entanto, não sabe falar sobre a atuação da mesma. Ressaltou que não tem ciência sobre a existência de medida específica que visa cuidar dos conflitos de interesse, todavia, sempre que há uma demanda de esclarecimentos sobre esse assunto, recorre à legislação.

6.2.11 Entrevistado 10

O entrevistado 10 trabalha na instituição há 10 anos e há 8 anos trabalha na reitoria, que é o setor responsável pela instauração dos PADs. Todavia, ressaltou que aprovaram recentemente à criação de uma comissão permanente para tratar dos processos disciplinares.

Em relação à descrição analítica da categoria “corrupção”, o entrevistado disse que nunca observou comportamentos de servidores públicos que poderiam ser considerados como corrupção. Acredita que como os servidores que ocupam cargo de confiança são “do quadro” e por se tratar de uma instituição de ensino, há uma sensação de pertencimento que contribui para que tenham mais responsabilidade.

De acordo com o entrevistado, um servidor público pode cometer um ato corrupto pela necessidade de “sempre buscar algo mais na sua vida”. Que anos atrás, as fragilidades de detecção e a baixa responsabilização poderiam incentivar o desvio de conduta, no entanto, atualmente as instituições têm adotado diversos mecanismos no intuito de coibir as ações corruptas e punir os responsáveis. Contudo, caso um servidor público cometa um ato corrupto, pode ser devido ao desconhecimento da legislação e das normas, pois diante dos casos que já trabalhou, a princípio não viu má-fé, mas sim, falha procedimental.

No que tange às medidas institucionais da integridade pública, informou que não há uma estrutura específica de controle interno, cabendo à auditoria interna e a cada setor realizar os procedimentos de controle. Destacou que a auditoria atua ativamente, por meio da realização

de auditorias regulares nos setores, e passivamente, quando surgem casos de irregularidades a serem apuradas.

Não possuem uma corregedoria, no entanto, a comissão permanente criada para tratar dos processos disciplinares irá desempenhar a função da instância de correição. Em relação à transparência e ao acesso à informação, percebeu uma mudança positiva depois que a nova gestão assumiu. Vêm atuando de forma mais ativa, com ações que deixam os servidores mais seguros para se manifestarem. Tanto o e-Sic, quanto a ouvidoria e a Comissão de Ética têm sido bastante divulgados nas redes sociais no intuito de informar aos servidores e cidadãos sobre as funções de cada um desses canais. No entanto, apesar dos canais de denúncia serem o principal canal de detecção das irregularidades, salientou que não há um grande número de denúncias e que muitas são realizadas diretamente na reitoria. Em sua concepção, todo servidor tem ciência do seu dever de denunciar e não têm mais medo, pois a partir das campanhas realizadas sabem dos seus deveres, direitos e das políticas de proteção aos denunciantes.

De acordo com o entrevistado, há uma instância de integridade, no entanto, não está totalmente institucionalizada, pois foi criada devido à exigência legal e eles não possuem servidores suficientes para exercerem mais essa função. Em relação às medidas que visam cuidar dos conflitos de interesse, informou que está previsto no relatório de gestão, mas não foram criadas.

No que concerne à categoria da “estrutura”, o entrevistado relatou dificuldades em compor as comissões processantes, pois além de não terem servidores suficientes, são formadas aleatoriamente. Assim, como a IFES não possui um setor específico de apoio às mesmas, os processos não seguem um padrão e demoram para serem concluídos.

6.3 Síntese Analítica

De acordo Bardin (2016), a terceira fase da análise de conteúdo corresponde ao tratamento dos resultados brutos no intuito de torná-los significativos e válidos. Dessa forma, nessa seção, foram realizadas as inferências e interpretações a partir da combinação dos resultados obtidos e do embasamento teórico. Salienta-se que alguns resultados foram apresentados na forma de frequência no intuito de ilustrar e comparar os dados obtidos, sem nenhuma pretensão de fornecer uma análise estatística.

Optou-se por apresentar a combinação dos resultados da pesquisa documental e da pesquisa de campo em cada uma das três categorias analíticas: corrupção, integridade pública e estrutura.

Cabe destacar que durante a fase de pré-análise da pesquisa documental dos PADs, verificou-se que dos 72 PADs disponibilizados, 49 estavam dentro do escopo da pesquisa. Portanto, procedeu-se com o tratamento dos resultados desses 49 processos que correspondem à 68% do total. Em relação às entrevistas, os resultados apresentados referem-se às percepções dos 10 entrevistados e do interlocutor qualificado, isto é, de uma amostra de 11 entrevistas. É oportuno registrar que algumas perguntas realizadas permitiam respostas múltiplas.

6.3.1 Categoria “Corrupção”

Os resultados da categoria “corrupção” referente à análise da pesquisa documental e da pesquisa de campo estão sintetizados na Tabela 8. Salienta-se que a pergunta sobre os fatores que poderiam influenciar o ato corrupto permitia respostas múltiplas, desse modo, os entrevistados identificaram fatores distintos dos observados na análise documental dos PADs.

Tabela 8 – Resultados da categoria “Corrupção”

| Categoria | Categoria Analítica | Indicadores | PADs | PADs (%) | Entrevistas | Entrevistas (%) |
|------------------|--|--|-------------|-----------------|--------------------|------------------------|
| Corrupção | Presença de ato corrupto | Ocorrência de atos corruptos | 6 | 12% | 8 | 73% |
| | | Não ocorrência de atos corruptos | 43 | 88% | 3 | 27% |
| | Fatores que podem influenciar o ato corrupto | Desejo de aumentar a renda | 4 | 67% | 7 | 64% |
| | | Desconhecimento da legislação e das normas | - | - | 6 | 55% |
| | | Fragilidades dos sistemas de detecção | - | - | 5 | 45% |
| | | Baixa responsabilização | - | - | 3 | 27% |
| | | Salário baixo | - | - | 3 | 27% |
| | | Problemas Financeiros | - | - | 2 | 18% |
| | | Falta de caráter | - | - | 2 | 18% |
| | | Obter vantagem pessoal | 2 | 33% | - | - |

Fonte: Dados da Pesquisa

Em relação à pesquisa documental, apurou-se que dos 49 PADs analisados, em somente 12% (6 PADs) houve a presença de uma ação corrupta a partir dos atos considerados como corrupção pela CGU. Em contrapartida, 8 dos 11 entrevistados (73%) consideraram que há corrupção nas IFES, ainda que 4 desses 8 entendem que os casos são raros, são esporádicos (entrevistados 4, 5, 7 e 8).

Quando questionados se consideravam o descumprimento do regime de DE e a acumulação indevida de cargos como atos corruptos, 82% e 73% dos respondentes afirmaram, respectivamente, que sim. Todavia, apesar do interlocutor qualificado e do entrevistado 9 não visualizarem corrupção nas IFES, eles revelaram que há frequentes apurações em suas IFES em relação a essas irregularidades.

Desse modo, observa-se que não há consenso sobre os significados de corrupção, tal como relatado por Miranda (2018), que considera a definição de corrupção um desafio contemporâneo dada a complexidade e a pluridimensionalidade do tema. Ademais, tendo em vista que os resultados se baseiam na percepção dos entrevistados, é de se esperar que haja diferenças na interpretação desse fenômeno.

Na concepção de Heywood e Rose (2014), a medida da corrupção por meio da percepção individual está propensa a preconceitos, pois se fundamenta na subjetivação individual dos significados da corrupção. Os referidos autores reiteram que a falta de definição sobre o conceito de corrupção tem sido um sério obstáculo a esse tipo de mensuração. Nesse sentido, Brei (1996) complementa que a opinião das pessoas sobre a percepção da corrupção varia de acordo com inúmeros fatores tais como sua nacionalidade, classe social, crença, convicções e moral. De acordo com Sadek (2019), as percepções dependem do grau de escolaridade, do grau de exposição à informação e do grau de divulgação, não são baseadas em rigor científico e resultam do entendimento individual sobre o tema. Portanto, as percepções distintas dos entrevistados em relação à presença e ausência da corrupção nas IFES são consoantes com as dificuldades relatadas na literatura.

Em relação aos fatores que podem ter influenciado o servidor público a cometer o ato corrupto, a análise documental indica que em 67% dos PADs o acusado cometeu o ato ilícito no intuito de aumentar a renda e em 33% para obter vantagens pessoais. Esse resultado é coincidente com a percepção dos entrevistados, tendo em vista que 64% consideraram o aumento de renda como um fator que pode influenciar a ação corrupta e corroborado pela literatura. Nesse sentido, os achados de ICAC (2018) também revelaram que quando se trata de investigações de corrupção, os malfeitos são motivados, frequentemente, pela ganância ou pela perspectiva de ganho financeiro. Por meio de uma pesquisa empírica, Bonfim e Silva (2019) demonstraram que o desejo de aumentar a renda pode ser uma das motivações que leva indivíduos a serem desonestos.

Na percepção de 55% dos respondentes, os ilícitos não são necessariamente cometidos por má-fé, mas podem ocorrer por desconhecimento das normativas, ainda que seja dever de todo servidor ter ciência das legislações e normas vigentes. Esse resultado é consoante com os

achados de Cunha *et al.* (2018), que demonstraram que o desconhecimento da legislação e das normas da organização pode influenciar o ato corrupto.

A despeito da maioria dos entrevistados não considerarem as fragilidades nos sistemas de detecção da corrupção e a baixa responsabilização dos acusados como fatores que influenciam a ação corrupta, eles revelaram que há alguns anos a “certeza de não ser descoberto” e a “certeza de não ser punido” motivavam a ocorrência desses malfeitos. Todavia, com a adoção pelas IFES de diversos mecanismos que aprimoraram a transparência pública, os mecanismos de controle interno e a responsabilização dos servidores, os entrevistados relataram que atualmente as fragilidades nos sistemas de detecção da corrupção e a baixa responsabilização não são percebidas como oportunidades para o desvio de conduta, devido ao receio dos atos serem descobertos e punidos.

A percepção dos respondentes em relação à mudança de postura dos servidores sobre a responsabilização é coincidente com os achados de Odilla (2020, p. 144), que esclareceu que durante décadas aqueles que estavam “no poder e em cargos públicos em todos os níveis eram muito propensos a praticar atos de corrupção com pouco medo de sanções, já que os mecanismos de aplicação eram ineficazes e o sistema punitivo não era monitorado de perto”. Nesse sentido, Machado e Paschoal (2016) e Tourinho (2018) destacam que o país passou por reformas legais e institucionais que provocaram mudanças nos mecanismos de controle administrativo e nas vias de intervenção judicial, contribuindo para o aumento da eficácia do país no combate à corrupção.

6.3.2 Categoria “Integridade Pública”

Os resultados da categoria “Integridade Pública” referentes à análise da pesquisa documental e da pesquisa de campo estão sintetizados na Tabela 9. Salienta-se que todas as perguntas realizadas nessa categoria permitiam respostas múltiplas, por isso, os valores percentuais foram calculados sob uma amostragem de 11 entrevistas. Em relação à responsabilização dos investigados nos PADs, considerou-se a amostra de 67 servidores, tendo em vista que em alguns processos foram investigados mais de um suspeito.

No que concerne aos instrumentos de detecção das irregularidades verificados nos PADs, apurou-se que os mais utilizados foram os canais internos de denúncia (37%), seguidos dos mecanismos de controle externo (22%) e de controle interno (18%). Esses dados são consoantes com a percepção dos entrevistados, que consideraram a denúncia realizada em canais internos (100%), os mecanismos de controle externo (64%) e a auditoria interna (55%) como os canais mais utilizados na detecção das ocorrências de desvio de conduta.

Tabela 9 – Resultados da categoria “Integridade Pública”

| Categoria | Categoria Analítica | Indicadores | PADs | PADs (%) | Entrevistas | Entrevistas (%) |
|----------------------------|---|--------------------------|-------------|-----------------|--------------------|------------------------|
| Integridade Pública | Instrumentos de detecção das irregularidades | Denúncia interna | 18 | 37% | 11 | 100% |
| | | Controle Externo | 11 | 22% | 7 | 64% |
| | | Auditoria Interna | 1 | 2% | 6 | 55% |
| | | Controle Interno | 9 | 18% | 4 | 36% |
| | | Denúncia externa | 6 | 12% | 3 | 27% |
| | | Corregedoria | - | - | 1 | 9% |
| | | Outros | 4 | 8% | 2 | 18% |
| | Medidas institucionais da Integridade Pública | Controle interno | - | - | 2 | 18% |
| | | Auditoria Interna | - | - | 10 | 91% |
| | | Corregedoria | - | - | 5 | 45% |
| | | Canais de denúncias | - | - | 11 | 100% |
| | | Promoção da ética | - | - | 11 | 100% |
| | | Transparência pública | - | - | 11 | 100% |
| | | Conflitos de interesse | - | - | 2 | 18% |
| | Responsabilização do(s) investigado(s) | Instância de Integridade | - | - | 7 | 64% |
| | | Absolvido | 40 | 60% | - | - |
| | | Advertido | 8 | 12% | - | - |
| | | Suspenso | 7 | 10% | - | - |
| | | Demitido | 9 | 13% | - | - |
| | | Outras sanções | 3 | 4% | - | - |

Fonte: Dados da Pesquisa

Cabe salientar que todos os entrevistados revelaram que as IFES não possuem uma unidade administrativa específica de controle interno e que normalmente os procedimentos de controle são realizados pela auditoria interna e/ou por outros setores da instituição. Nesse sentido, Fortini e Shermam (2017) esclarecem que diversos entes da administração pública brasileira não possuem unidade responsável pelo controle interno e os que possuem, ocupa uma posição na estrutura organizacional que revela a pouca importância que lhe é dispensada.

Estudos desenvolvidos na Austrália, na Nova Zelândia e pela ACFE, maior organização antifraude do mundo, também identificaram a denúncia como principal forma de detecção da conduta corrupta (ICAC, 2018; SARDENBERG; AYRES, 2019). No entanto, a pesquisa realizada pelo ICAC (2018) apurou que 34% dos servidores que testemunharam alguma má conduta ou irregularidades em seu local de trabalho não denunciavam por medo de retaliação.

Cabe salientar que o medo em realizar denúncias também foi destacado por 73% dos entrevistados.

Quando questionados sobre a existência de uma instância interna de integridade, 36% revelaram que não conheciam ou não existia uma unidade específica, ainda que o Painel da Integridade Pública da CGU indicasse que todas as IFES de Minas Gerais possuem uma unidade de gestão da integridade (CGU, 2020b). Salienta-se que esses achados da pesquisa não revelam necessariamente que há divergências nos dados disponibilizados pela CGU, mas indicam que as ações dessas unidades precisam ser fomentadas e divulgadas.

Por outro lado, todos os respondentes relataram que existe uma Comissão de Ética na IFES em que atuam. No entanto, enquanto as comissões das instituições dos entrevistados 4, 7 e 9, que não apresentaram nenhuma apuração de ato corrupto nos PADs, adotam uma postura ativa por meio da promoção de ações voltadas à promoção da ética e de regras de condutas; a IFES do interlocutor qualificado, cuja análise dos PADs demonstrou a existência de corrupção, atua reativamente.

De acordo com a Teoria da Margem de Manobra sugerida por Ariely (2012), os indivíduos que pretendem adotar uma postura ilícita, balanceiam as variáveis racionais (ganho decorrente do crime e punição esperada) com os sentimentos de honestidade e honra, por isso, a promoção do comportamento honesto pode auxiliar como forma de coibir a corrupção. Nesse sentido, Bonfim e Silva (2019), por meio de um estudo empírico, demonstraram que a promoção da ética e de regras de conduta contribui para diminuição na ocorrência de ações desonestas. Portanto, ainda que estabelecer uma relação entre uma postura ativa da Comissão de Ética e a ausência de corrupção seja temerário a partir dos achados da pesquisa, infere-se que ações voltadas a incentivar uma conduta ética dos servidores podem contribuir para prevenção de ações corruptas.

Não obstante o estudo realizado pelo ICAC (2018) demonstrar que os conflitos de interesse entre a função pública e os atos da vida privada podem surgir a qualquer momento, principalmente com o aumento da terceirização e a adoção de modelos de parceria público-privada; quando os entrevistados foram questionados sobre a existência de medidas voltadas a cuidar dos conflitos de interesse nas IFES, 64% informaram desconhecê-las, 18% disseram que deverão ser instituídas a partir de 2021 e 18% revelaram a presença dessas medidas. Assim, depreende-se que diante do aumento da terceirização nas universidades públicas (HENIG; LEITE, 2020), a criação de medidas específicas para cuidar dos conflitos de interesse, pode auxiliar as IFES no enfrentamento da corrupção.

A respeito da transparência pública, considerada por Bataglia e Farranha (2020) um dos principais instrumentos de estratégia para o combate à corrupção, todos os respondentes relataram que as IFES possuem políticas voltadas à promoção dessa medida. No entanto, apesar de 18% dos entrevistados citarem a existência de campanhas no intuito de ampliar a conscientização e estimular os setores a disponibilizarem as informações, infere-se que a maioria dos respondentes associam a transparência à disponibilização de informações nas páginas institucionais e às respostas dadas aos cidadãos via e-Sic. Esse achado é consoante com a percepção do entrevistado 2, que revelou que a IFES em que trabalha apresenta uma “transparência ativa falha e a passiva perfeita”.

Contudo, durante a pesquisa documental dos PADs, apurou-se fragilidades nos sistemas de acesso à informação, tendo em vista que 18% das IFES descumpriram os prazos estabelecidos pela LAI e 47% indeferiram o pedido. Ainda que após a interposição dos recursos, houve a concessão de acesso aos processos por parte de 82% das IFES, notou-se uma resistência ao fornecimento dessas informações. Esses resultados são corroborados pelo mapeamento realizado pela Fundação Getúlio Vargas, que demonstrou que a cada três pedidos de acesso à informação, as unidades federativas deixaram de responder a um (MOHALLEN *et al.*, 2018).

Do pedido de acesso à informação até o recebimento dos PADs, foi necessário manter uma constante comunicação com as IFES devido à obtenção de respostas imprecisas ou de documentos errados. Esse achado é consoante com o estudo de Mohallen *et al.* (2018) que apurou que de todos os pedidos que foram respondidos, 50% apresentavam respostas imprecisas. Desse modo, depreende-se da pesquisa que, não obstante os avanços alcançados nas últimas décadas a partir da criação das leis de acesso à informação e de mecanismos voltados à promoção da transparência pública, verifica-se a necessidade das IFES buscarem a efetividade do direito de acesso.

As corregedorias são responsáveis pela prevenção e apuração de irregularidades praticadas por agentes públicos na esfera administrativa (CGU, 2019). Quando questionados sobre a existência de uma corregedoria ou unidade de correição, verificou-se que 55% relataram que as IFES em que trabalham não possuem esse setor ou está em processo de implantação. Desse modo, observou-se a partir dos resultados da pesquisa, que as dinâmicas de condução dos processos administrativos e da responsabilização dos servidores, assumem fluxos distintos nas instituições.

Apurou-se que do total de 67 servidores investigados nos PADs, 60% foram absolvidos e 13% demitidos, dentre outras sanções. Ainda que não seja objetivo desta dissertação verificar a correta aplicação das sanções, é oportuno registrar os achados da pesquisa de Odilla (2020).

Segundo a autora, quando a responsabilização dos servidores fica a cargo de seus pares, surge a “responsabilidade conveniente”, que consiste numa combinação entre a abdicação institucional e a relutância em monitorar e responsabilizar seus colegas. Em termos práticos, a responsabilização se torna subjetiva e limitada, de modo que não há nem uma impunidade total e nem uma responsabilização total.

Nesse sentido, a pesquisa de campo corrobora com esse estudo ao demonstrar que na percepção de 55% dos entrevistados, os servidores hesitam em participar das comissões processantes, por medo de avaliar seus próprios pares. Nessa lógica, Odilla (2020) complementa que a “responsabilidade conveniente” pode ocorrer quando não há uma corregedoria bem estruturada, uma vez que grande parte dos procedimentos administrativos poderão ser conduzidos no órgão onde o funcionário supostamente cometeu a ilicitude e os servidores do mesmo órgão passam a ser responsáveis por avaliar e julgar seus colegas ou ex-colegas.

6.3.3 Categoria “Estrutura”

Os resultados da categoria “estrutura” referente à análise da pesquisa documental indicam que 78% dos processos foram apreciados por uma instância jurídica e que pelo menos 191 testemunhas foram ouvidas no decorrer processual. É bem provável que o número de testemunhas arroladas seja maior do que 191, pois quando não foi possível determinar com exatidão o número de testemunhas ouvidas nos PADs das instituições que ocultaram os nomes dos indivíduos, considerou-se como se apenas uma tivesse sido ouvida.

A este respeito, observou-se que das 14 IFES que forneceram o acesso aos PADs, 71% adotaram algum procedimento visando à proteção dos dados pessoais e 29% enviaram os processos sem o tarjamento. Todavia, a compreensão de cada IFES sobre quais as informações devem ser ocultadas é bem distinta, de forma que algumas tarjaram, por exemplo, os nomes, outras os nomes dos investigados, outras as assinaturas nos processos e outras, o SIAPE. Portanto, verificou-se que as IFES interpretam de formas distintas às exigências das leis e normas.

Já os resultados da pesquisa de campo estão sintetizados na Tabela 10. Salienta-se que todas as perguntas realizadas nessa categoria permitiam respostas múltiplas, por isso, os valores percentuais foram calculados sob um total de 11 entrevistas. Verificou-se que de acordo com a percepção dos entrevistados, as principais dificuldades para a prevenção e combate à corrupção são o corporativismo (64%) e as dificuldades decorrentes da quantidade insuficiente de servidores. Devido ao corporativismo, os respondentes relataram que há muita resistência dos

servidores para participarem das comissões processantes, devido ao receio em avaliar seus próprios pares. Nesse sentido, Odilla (2020) complementa que a palavra corporativismo foi usada em seu estudo no sentido de caracterizar um comportamento de autoproteção adotado pelos indivíduos para explicar o constrangimento de servidores em relação a avaliação de seus pares.

Tabela 10 – Resultados da categoria “estrutura”

| Categoria | Categoria Analítica | Indicadores | Total Bruto | Total (%) |
|------------------|---|--|--------------------|------------------|
| Estrutura | Dificuldades para a prevenção e combate à corrupção | Corporativismo | 7 | 64% |
| | | Quantidade insuficiente de servidores | 6 | 55% |
| | | Falta de recurso orçamentário e financeiro | 1 | 9% |
| | | Deficiências quanto à estrutura física | 1 | 9% |

Fonte: Dados da pesquisa

Esses achados são consoantes com o estudo de Kanan e Zanelli (2011), que entendem que a universidade não é caracterizada pela sua estrutura formal e administrativa, e sim pelo conjunto de suas dinâmicas relacionais e funcionais. Assim como são corroborados pela pesquisa de Santos e Bronnemann (2013, p. 12) que demonstrou que a maior dificuldade para os gestores universitários é a gestão das divergências entre os servidores.

Em relação à percepção de 55% dos entrevistados sobre a quantidade insuficiente de servidores, depreende-se a partir da análise das entrevistas, que se referem ao acúmulo de tarefas decorrentes da necessidade de instituir novas comissões, como a de integridade pública; novos setores, como a ouvidoria e o setor de acesso à informação ao cidadão; e novos sistemas, como o SEI.

Nesse sentido, Santos e Bronnemann (2013) salientam que um dos desafios que as IFES têm enfrentado refere-se à adequação as exigências legais e normas das entidades reguladoras. Observa-se que desde 2010 foram promulgadas diversas normativas aplicadas às IFES no intuito de prevenir e combater à corrupção, tais como: o Decreto nº 7.203/2010, que veda a prática de nepotismo, a Lei de Acesso à Informação, o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta o acesso à informação, a Lei de Conflito de Interesses e o Decreto da Governança, por exemplo.

A partir dessas breves constatações, a síntese analítica buscou consolidar os achados da dissertação sob uma perspectiva descritiva, consoante com os pressupostos metodológicos seguidos, bem como com a orientação teórica adotada.

7 APRECIÇÃO CRÍTICA

No intuito de responder à questão de pesquisa, a apreciação crítica dos resultados buscou compreender como o ambiente organizacional das IFES contribui no combate à corrupção. Analisaram-se os fatores envolvidos desde a seleção dos agentes públicos até as formas de prevenção e correição adotadas à luz da integridade pública.

Em suma, a integridade pública é uma combinação de estratégias baseada primordialmente na prevenção e na promoção da ética e regras de conduta com estratégias focadas na correição, no intuito de mitigar e combater irregularidades, atos ilícitos e práticas corruptas. Na visão de Huberts *et al.* (2014) e Huberts (2018), o mais eficaz consiste em equilibrar as duas estratégias, sendo que as baseadas em valores devem promover a motivação intrínseca dos funcionários para a integridade enquanto as estratégias correcionais são projetadas para gerar medo de sanções.

Na seleção de agentes públicos, as IFES diante da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira assegurada pelo artigo 207 da CF/88 adotam conteúdos e critérios diferentes para elaboração das provas do concurso público, visando selecionar aqueles que obtiveram maior nota no conjunto de provas. Desse modo, infere-se que tal seleção não consiste em um fator que pode auxiliar as IFES no combate à corrupção.

Contudo, a exigência da realização de provas sobre “Legislação” para provimento dos cargos pode contribuir para evitar atos corruptos, uma vez que os achados da pesquisa revelaram que o desconhecimento da legislação e normas pode ser um fator que contribui para a ocorrência de atos corruptos. Na visão do entrevistado 3, por exemplo, a grande maioria dos casos (“em número e não em volume”) de irregularidades se deve ao desconhecimento de normas e legislação. O entrevistado 4 relatou que apesar de nenhum servidor poder alegar desconhecimento das normativas, observa-se que muitos acabam cometendo irregularidades por realmente desconhecer o regramento legal. Já o entrevistado 6 foi enfático ao afirmar que 95% das irregularidades nas instituições públicas ocorrem por falta de conhecimento da própria legislação. Consoante com esses resultados, um estudo empírico desenvolvido por Cunha *et al.* (2018) demonstrou que o desconhecimento de normas e legislação aliado a uma conduta displicente ou negligente tem sido o principal motivo de infrações cometidas por funcionários públicos.

Ademais, a partir de um levantamento realizado junto às plataformas eletrônicas das IFES, verificou-se que nem todas as IFES utilizam provas de “Legislação” para selecionar os servidores da carreira de Técnicos-Administrativos em Educação (TAEs); e quando utilizam, a

quantidade de questões varia entre 5 a 20. Portanto, a aplicação de provas de “Legislação” nos concursos públicos pode contribuir para reduzir os atos corruptos decorrentes do desconhecimento da legislação e normas.

Em relação aos docentes, que são os outros servidores das IFES, os achados da pesquisa demonstraram que são constantes as apurações de irregularidades no que tange ao descumprimento do regime de dedicação exclusiva e à acumulação indevida de cargos. Verificou-se que há uma resistência dos mesmos em realizar treinamentos em relação a normas e legislação, ainda que demandem frequentemente esclarecimentos sobre o assunto. Nas palavras do entrevistado 7, eles “não aceitam perder tempo com isso”. O entrevistado 9 relatou que recebe diariamente e-mails visando esclarecer dúvidas em relação às normativas, principalmente de docentes em relação ao regime de dedicação exclusiva. Assim, evidencia-se que apesar de representarem uma classe de escolaridade mais alta, há necessidade de uma maior difusão de legislação e normas para esse grupo profissional.

Nesse mesmo diapasão, infere-se que a capacitação e treinamento dos servidores pode contribuir para o combate à corrupção, seja por meio de cursos sobre as normativas vigentes, assim como por meio da promoção da ética e regras de conduta. Durante as entrevistas, verificou-se que algumas IFES têm adotado iniciativas nesse sentido, tais como a capacitação dos servidores sobre ética (entrevistado 6 e 9), a divulgação de cartilhas sobre deveres, direitos e proibições dos servidores públicos (entrevistado 7, 8 e 9) e a realização de treinamento dos novos servidores sobre as regras de conduta e normas da organização (entrevistado 4 e 6).

O entrevistado 4 destacou o trabalho realizado pela Comissão de Ética, que apresenta a todo novo servidor, os códigos de ética e de conduta e exige que assinem um termo se responsabilizando pela leitura de todo o conteúdo disponibilizado. Nas palavras do entrevistado 6, que é membro da referida Comissão, os cursos sobre o assunto ministrados aos servidores apresentaram um resultado positivo, ainda que tímido. Ressaltou a importância da semana de recepção na qual são ministradas várias palestras para os servidores no intuito de conscientizá-los sobre as normas e legislações. O entrevistado 7, por sua vez, relatou o trabalho de divulgação dos deveres, direitos e proibição dos servidores em diversos canais, tais como: e-mail, memorando e nas redes sociais; e explicou que buscam utilizar mensagens pequenas e de fácil assimilação. Já na IFES do entrevistado 8, a Comissão de Ética atua de forma mais passiva, sendo a Corregedoria a responsável pela elaboração e divulgação de cartilhas sobre deveres, direitos e proibições dos servidores. A este respeito, o entrevistado 9 explicou que na IFES em que trabalha, a Comissão de Ética também oferece cursos e divulga cartilhas sobre o assunto.

Segundo Verhezen (2010), o papel da consolidação dos princípios e valores organizacionais cria um ambiente ético no qual o comportamento virtuoso é capaz de sobressair sobre o comportamento desleal. Nesse sentido, Huberts *et al.* (2014) sugerem que para institucionalização de ética nas organizações, é necessário o treinamento em ética e a educação em ética, sendo que o treinamento em ética consiste na transmissão do conhecimento e de habilidades que garantam que os valores da organização sejam refletidos no comportamento de seus membros, enquanto a educação em ética visa promover o desenvolvimento da autonomia moral.

De fato, de todos os entrevistados que citaram ações adotadas de treinamento em ética e educação em ética, apenas a IFES do entrevistado 8 instaurou um PAD para apurar um caso de corrupção, o que pode indicar, ainda que de forma muito incipiente, que essas medidas podem auxiliar no combate à corrupção.

Outro instrumento utilizado no enfrentamento desse fenômeno é a denúncia. O servidor público tem a obrigatoriedade de registrar uma denúncia quando tenha ciência da irregularidade em decorrência de seu trabalho. No entanto, os achados da pesquisa e os estudos de ICAC (2018) e Sardenberg e Ayres (2019) demonstraram que apesar das denúncias corresponderem ao instrumento mais utilizado para detecção das irregularidades, muitos servidores não denunciam por medo de retaliação. Desse modo, evidencia-se que a implantação e divulgação de medidas voltadas à proteção ao denunciante e ao incentivo a denúncias pode contribuir para coibir ações corruptas.

Como uma das formas de proteger o denunciante, ICAC (2018) recomenda que as instituições divulguem sobre a garantia da confidencialidade e a possibilidade de realizar uma denúncia anônima. No entanto, é possível que o medo de sofrer represálias ainda possa sobressair, pois mesmo que mantida a confidencialidade, é possível determinar com algum escrutínio quem seria o denunciante.

Em relação ao incentivo a denúncias, Bugarin e Bugarin (2017) analisaram o princípio da compensação pecuniária ao cidadão que denuncia a corrupção e revelaram que o incentivo monetário é benéfico para o controle dessa mazela, pois os cidadãos passam a ter mais interesse em se dedicar ao enfrentamento desse fenômeno. Embora os referidos autores tenham relatado que já existem diversos instrumentos que premiam cidadãos pecuniariamente em razão do cumprimento de deveres cívicos no Brasil, o oferecimento desse tipo de recompensa ainda é distante da realidade das IFES. Todavia, uma outra forma de recompensar os servidores públicos é por meio de ações que visem à motivação e valorização dos mesmos (ICAC, 2018). De acordo com Odilla (2020), políticas motivacionais podem ser mais eficientes no combate à

corrupção burocrática do que a aplicação de sanções severas. Assim, depreende-se da pesquisa que oferecer recompensas por meio de políticas motivacionais pode incentivar a realização de mais denúncias e consequente combate à corrupção.

A análise de campo revelou que os servidores têm resistência em participar de comissões processantes, pelo receio de julgar os próprios pares e pelo acúmulo de tarefas, tendo em vista que os membros das comissões precisam se dedicar concomitantemente às funções precípuas do cargo em que estão lotados e à condução dos processos disciplinares. De acordo com a percepção dos entrevistados, o acúmulo de tarefas é decorrente da quantidade insuficiente de servidores nas IFES para desempenhar as diversas atribuições requeridas. Por mais que as causas para esta insuficiência ultrapassem esse estudo, infere-se que podem estar relacionadas com o contexto de recessão orçamentária e financeira vivenciado pelas IFES em conjunto com as consequências advindas da Emenda Constitucional nº 95/2016, do Decreto nº 9.262/2018 e da reforma da previdência promulgada pelo Congresso Nacional no dia 12 de novembro de 2019.

Segundo Lira, Silva e Presser (2020), muitos servidores públicos federais anteciparam a aposentadoria diante da reforma da previdência. Todavia, muitos cargos não puderam ser repostos, pois o Decreto nº 9.262/2018 extinguiu cargos a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal e vedou a abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para alguns cargos especificados no decreto (BRASIL, 2018). Visando manter o funcionamento de suas atividades-meio, as IFES poderiam suprir a insuficiência de servidores por meio da terceirização de mão-de-obra. No entanto, diante da Emenda nº 95/2016, que fixou o limite de ampliação de despesas das instituições mantidas pela União pelo período de 20 anos e da crise financeira do Brasil, o governo federal tem diminuído o aporte de recursos orçamentário-financeiros às IFES (CAETANO; CAMPOS, 2019). Essa concepção reforça a constatação de Santos e Bronnemann (2013) de que a educação pública superior é vista no Brasil como um custo e não como um investimento, sendo constantes o contingenciamento e cortes de recursos.

Depreende-se ainda da pesquisa realizada que houve atribuição de tarefas relacionadas às novas exigências legais e normas das entidades reguladoras, tendo em vista a necessidade de implementação de comissões, como a de integridade pública; de setores, como a ouvidoria e o setor de acesso à informação ao cidadão; e de sistemas, como o SEI. Assim, sugere-se que diante das novas atribuições requeridas pelo ambiente organizacional e da reduzida disponibilidade de servidores, que a autoridade competente na distribuição de tarefas busque maior equilíbrio quanto ao volume de atividades conferido à mão de obra existente.

Além disso, os achados da pesquisa indicam que os servidores quando são convocados para compor a comissão processante, se veem diante de uma “faca de dois gumes”: ao julgar seus pares, podem protegê-los e manter uma boa relação, porém, podem ser punidos por omissão na responsabilização dos culpados; ou sofrer retaliações pelos pares devido às sanções sugeridas no relatório final do processo administrativo. Esses achados são corroborados pelo estudo de Odilla (2020), que demonstrou que devido ao comportamento de autoproteção dos funcionários públicos, eles não se sentem confortáveis no papel de combatentes da corrupção.

Todavia, o entrevistado 3 destacou que visando reduzir essa resistência dos servidores em compor às comissões, no final de todo ano, envia um agradecimento a cada membro e inclui um registro de sua atuação e contribuição na pasta funcional de cada um deles. Assim, a adoção de medidas voltadas à motivação dos servidores membros das comissões processantes, pode incentivá-los a compor essas comissões e a julgar devidamente os acusados, mesmo diante das dificuldades relatadas.

Em relação às estratégias correcionais da integridade pública, que visam minimizar os riscos e tornar menos atraentes as ações corruptas, por meio da imposição de penalidades, verificou-se que de 2003 a 2020, a partir de um levantamento realizado em setembro de 2020, foram aplicadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a servidores públicos federais civis pertencentes ao Ministério da Educação - que em sua grande maioria estão lotados nas IFES - 1.599 sanções expulsivas, sendo que 23,83% foram expulsos por terem cometido atos corruptos. No entanto, essas expulsões correspondem a 9,32% (1.599) do total (17.151) de sanções expulsivas aplicadas a todos servidores públicos federais civis no país (CGU, 2020a).

Nesse mesmo diapasão, os resultados da análise documental demonstraram que enquanto 60% dos investigados foram absolvidos, 13% foram demitidos. Ainda que não seja objetivo desta dissertação verificar se a proporção de absolvição em relação às demissões está relacionada ao que Odilla (2020) denominou de “responsabilidade conveniente” (não há nem uma impunidade total e nem uma responsabilização total), depreende-se da pesquisa que a baixa ocorrência de sanções graves pode ser decorrente do corporativismo, tendo em vista a proteção existente entre os pares nas IFES. Os achados de Odilla (2020) são consoantes com a percepção de alguns entrevistados que informaram que membros da comissão processante atrasam a conclusão do processo, visando a prescrição das penas; e com a análise documental dos PADs, que revelou a presença de sanções prescritas.

Nesse contexto, o estudo de Odilla (2020) demonstrou também que funcionários públicos utilizam do arbítrio administrativo para decidir quem será investigado e quem não será, de acordo com critérios que vão além dos requisitos legais e das estruturas internas. Esses

achados coincidem com a pesquisa de campo, que verificou que 73% dos entrevistados adotam procedimentos visando resolver previamente as irregularidades identificadas, no intuito de evitar a instauração de PADs e consequente punição dos servidores.

Outro problema relatado pelos respondentes e corroborados pela análise documental, refere-se à nulidade dos processos decorrente do despreparo das comissões processantes. Apurou-se que em alguns PADs analisados, o rito processual foi descumprido e por isso foi necessária a nomeação de uma nova comissão no intuito de recomeçar a investigação. Esses achados são consoantes com o estudo de Vieira (2012) que revelou que muitos processos de sindicância ou PADs são anulados devido à falta de capacitação e especialização dos profissionais que atuam nas comissões processantes.

Desse modo, evidencia-se que para a efetividade das estratégias correcionais da integridade pública, a implementação de uma corregedoria bem estruturada, responsável por instruir e auxiliar às comissões processantes por meio de apoio técnico e na cobrança para cumprimento dos prazos, poderá contribuir na redução da nulidade processual e da prescrição das penas. Ademais, a corregedoria pode atuar na formação de um banco de dados de membros para comporem as comissões processantes, de modo a evitar que servidores lotados no mesmo ambiente organizacional que os investigados sejam membros dessas comissões no intuito de mitigar a “responsabilidade conveniente”.

Assim, a partir dessas breves constatações, depreende-se da pesquisa realizada que a primeira linha de defesa das IFES à corrupção deve focar na capacitação e treinamento dos servidores, visando à promoção da conscientização sobre ética, regras de condutas, deveres, direitos e proibições; assim como na adoção de medidas voltadas à motivação dos servidores, ao incentivo às denúncias e proteção aos denunciantes. Como segunda linha de defesa, sugere-se a criação ou fortalecimento da corregedoria da instituição e a condução dos processos administrativos por comissões formadas por servidores lotados em unidades administrativas diferentes dos investigados.

Cabe salientar que durante o desenvolvimento desta pesquisa, surgiram algumas inquietações. Uma delas refere-se ao seguinte questionamento: será que os casos de corrupção nas IFES são esporádicos devido à eficiência dos mecanismos de combate à corrupção?

Os achados da pesquisa sugerem que a baixa ocorrência de casos de corrupção nas IFES não parece estar intrinsecamente relacionada à eficiência dos mecanismos de combate à corrupção, tendo em vista os coincidentes relatos dos entrevistados sobre as dificuldades para prevenção e combate a este fenômeno, tais como: a postura reativa da ouvidoria e das comissões de integridade e de ética, a ausência de unidades de correição, carência de medidas para tratar

dos conflitos de interesse, o medo dos servidores de realizar denúncias, a insuficiência de servidores para execução de diversas atribuições, entre outras. Ademais, das oito medidas institucionais analisadas, apenas três - tratamento de denúncia, promoção da ética, transparência e acesso à informação - ainda que com ressalvas, foram citadas por todos os entrevistados como medidas utilizadas no controle da corrupção nas IFES em que trabalham. Esses achados corroboram o estudo do TCU (2018b), que indicou que 94% das IFES de Minas Gerais estão expostas ao risco de fraudes e corrupção, devido a fragilidades nos controles. Sendo assim, a pesquisa sugere que os gargalos estruturais das IFES podem estar atuando como empecilhos para implantação e/ou difusão de mecanismos de combate à corrupção.

Uma outra inquietação refere-se ao seguinte questionamento: o volume de 12% dos PADs detectando ações corruptas deve-se ao corporativismo dos servidores públicos que atua como arbítrio administrativo?

Diante dos dados da pesquisa de campo, nos quais, 73% dos respondentes relataram a adoção de procedimentos visando resolver previamente as irregularidades identificadas, no intuito de evitar a instauração de PADs e consequente punição dos servidores, depreende-se da pesquisa que o corporativismo pode estar atuando como arbítrio administrativo, de forma que os pares decidem quem será investigado e quem não será, de acordo com critérios que vão para além dos requisitos legais e das estruturas internas. Além disso, 64% dos entrevistados relataram que uma das principais dificuldades para a prevenção e combate à corrupção é o corporativismo. Portanto, há a possibilidade do poder discricionário e da proteção aos pares ter contribuído para que em apenas 12% dos PADs tenham sido detectadas ações corruptas.

Para finalizar, uma outra inquietação diz respeito a seguinte pergunta: os casos de corrupção nas IFES são esporádicos devido às distintas percepções sobre o que é um ato corrupto?

Nota-se que se os casos investigados nos PADs e relatados pelos entrevistados fossem analisados a partir do conceito de corrupção adotado nesta dissertação - conjunto de práticas que sobrepõe os interesses privados em detrimento aos interesses públicos, no intuito de obter vantagens ilegais para si ou para outrem, seja por meio de trocas entre atores ou pela adoção de um comportamento desviante; haveria a possibilidade de se ampliar o leque de interpretação dos eventos de corrupção ocorridos nas IFES. Por exemplo, o interlocutor qualificado cita em sua entrevista que na IFES em que trabalha há muitos casos de descumprimento de dedicação exclusiva (DE), porém, ele não considera essas ações como atos corruptos. Tal perspectiva pode ser corroborada pela análise documental, uma vez que dos oito PADs analisados da IFES 3,

dois estavam relacionados ao descumprimento de dedicação exclusiva e apesar de ser comprovada a irregularidade, não foram considerados como corrupção.

Entretanto, o servidor quando adota um regime de trabalho de dedicação exclusiva, ele tem ciência que receberá um adicional ao seu salário que o impede de exercer outra atividade remunerada, pública ou privada, exceto as permitidas em lei. Dessa forma, ao descumprir este regime, há o enriquecimento ilícito, que de acordo com o conceito adotado nesta dissertação, seria um ato corrupto, pois há a sobreposição dos interesses privados em detrimento aos interesses públicos no intuito de obter vantagens ilegais para si. Portanto, a compreensão do conceito de corrupção influencia na percepção e análise do fenômeno, tal como enfatizado por Miranda (2018), que considera a definição de corrupção como um desafio contemporâneo no contexto acadêmico dada a complexidade e a pluridimensionalidade do tema e ao fato de que essa definição determina o que será modelado e medido.

Assim, quando a maioria dos entrevistados relataram que não há casos de corrupção nas IFES ou que há casos esporádicos, pode ser devido a percepção do fenômeno pelos respondentes estar relacionada a casos de grandes dimensões (MIRANDA, 2018), tais como os escândalos corporativos de elevado impacto midiático, como a Operação Lava-Jato (GRÜN, 2014). De fato, o que se observou é que todos os casos de corrupção analisados nesta pesquisa podem ser classificados como “pequena corrupção” (MIRANDA, 2018). Contudo, salienta-se que embora todos os tipos de corrupção devam ser firmemente combatidos, os impactos da corrupção sistêmica (“grande corrupção”) nos cenários institucional, político e econômico para o país são de uma magnitude sem precedentes (BECHARA; GOLDSCHMIDT, 2020).

Portanto, infere-se a partir dos resultados encontrados que a compreensão do conceito de corrupção influencia na percepção e análise do fenômeno; e que o contingenciamento e cortes de recursos das IFES e consequente gargalos estruturais prejudicam a implementação e difusão das medidas institucionais de integridade pública que poderiam auxiliar no combate aos casos de corrupção que ocorrem nessas instituições.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção na Administração Pública vem sendo destaque nos últimos anos no Brasil e ao que tudo indica, esse fenômeno adquiriu maior centralidade devido aos sucessivos escândalos desvendados no país. Os danos provocados pela corrupção não se limitam ao órgão que foi diretamente lesado e os prejuízos não são somente econômicos, pois a corrupção também afeta negativamente a esfera política e social.

Desse modo, diante das denúncias noticiadas pela mídia nos últimos anos envolvendo Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES), que são organizações voltadas à promoção da formação intelectual e cidadã, desenvolveu-se esta pesquisa a partir de estudos de casos múltiplos realizados com todas as 17 IFES do estado de Minas Gerais, no intuito de analisar de que forma o ambiente organizacional configura-se no combate à corrupção nas IFES. Para isso, analisaram-se 49 Processos Administrativos Disciplinares instaurados nessas instituições de 2015 a 2019 e realizaram-se 11 entrevistas com servidores dessas IFES, diretamente envolvidos nas etapas de instauração e/ou condução dos PADs.

Os principais achados da pesquisa sugerem que os fatores do ambiente organizacional que contribuem para o combate à corrupção nas IFES correspondem aos canais para manifestação de denúncia, aos mecanismos de controle externo e controle interno, à promoção da ética e regras de conduta e da transparência e do acesso à informação.

Em relação à pesquisa documental, verificou-se que em somente 12% dos PADs analisados houve a presença de um ato corrupto e que 67% destes atos foram cometidos no intuito de aumentar a renda. Apurou-se que do total de 67 servidores investigados nos 49 PADs, 60% foram absolvidos e 13% demitidos, dentre outras sanções. Os instrumentos de detecção das irregularidades mais utilizados foram os canais internos de denúncia (37%), os mecanismos de controle externo (22%) e de controle interno (18%).

No que concerne às entrevistas, observou-se que na percepção de 64% dos entrevistados não há corrupção ou a corrupção é rara nas IFES, sendo que quando ocorre um ato corrupto, 64% acreditam que os agentes envolvidos visam ao aumento da renda. No que tange às dinâmicas de controle, apurou-se que na visão dos entrevistados, os principais mecanismos para detecção das irregularidades utilizados pelas IFES correspondem aos canais internos de denúncia, aos mecanismos de controle externo e à auditoria interna. Ademais, das oito medidas institucionais analisadas, apenas três - tratamento de denúncia, promoção da ética, transparência e acesso à informação; ainda que com ressalvas, foram citadas por todos os entrevistados como medidas utilizadas no controle da corrupção nas IFES em que trabalham.

Em relação às limitações institucionais referentes ao combate à corrupção, depreende-se da pesquisa realizada que o corporativismo e a quantidade insuficiente de servidores nas IFES para desempenhar as diversas atribuições requeridas correspondem a gargalos que prejudicam o enfrentamento deste fenômeno. Por mais que as causas para esta insuficiência de servidores ultrapassem esse estudo, infere-se que podem estar relacionadas com o contexto de recessão orçamentária e financeira vivenciado pelas IFES em conjunto com as consequências advindas da Emenda Constitucional nº 95/2016, do Decreto nº 9.262/2018 e da reforma da previdência promulgada pelo Congresso Nacional no dia 12 de novembro de 2019.

Portanto, constataram-se muitas limitações das medidas institucionais da integridade pública e que os constantes contingenciamento e cortes de recursos prejudicam a implementação e difusão das medidas institucionais de integridade pública.

Desse modo, do ponto de vista teórico, a dissertação contribuiu para a discussão de uma temática ainda pouco investigada no contexto das IFES, mostrando originalidade na análise do fenômeno da corrupção nessas instituições. Do ponto de vista prático, demonstrou as dificuldades encontradas pelas IFES no enfrentamento da corrupção devido a carências estruturais e de servidores, bem como a falta de unidade de correição. Em termos sociais, contribuiu na identificação de mecanismos que podem ser utilizados para coibir e evitar um fenômeno que causa sérios danos para a imagem da educação pública, para economia, para a política, para estabilidade e para segurança da sociedade: a corrupção.

Sugere-se que novos estudos sejam desenvolvidos no intuito de verificar a institucionalização das medidas da integridade pública nas IFES como estratégia de combate à corrupção. Ademais, considerando as lacunas encontradas e as contribuições potenciais desta pesquisa, julgam-se interessantes estudos relacionados às seguintes questões: a baixa percepção de corrupção nas IFES por parte dos servidores está relacionada aos problemas da subjetivação individual dos significados do fenômeno? As peculiaridades da gestão universitária contribuem ou atrapalham o enfrentamento da corrupção?

Por fim, considera-se que essa pesquisa ratificou a relevância em estudar um fenômeno que está presente no cenário brasileiro desde a colonização e que ainda é responsável por sérios danos à sociedade e para a educação pública no país.

9 REFERÊNCIAS

- ALENCAR, R. As tentações do aristocracismo. **Revista de Ciências do Estado**, v. 3, n. 2, p. 31-42, out. 2018.
- ANDRADE, A. A universidade como organização complexa. **Revista de Negócios**, v. 7, n. 3, p. 15-28, jul./set., 2002.
- ANG, Y. Unbundling corruption: revisiting six questions on corruption. **Global Perspectives**, v.1, n.1, 2020.
- ARIELY, D. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2011. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 06 jul. 2019.
- AVRITZER, L.; MARONA, M. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.
- BALBE, R. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. **Revista da CGU**, v. 1, n. 1, p. 61-76, 2006.
- BANCO MUNDIAL. **Helping countries combat corruption: the role of the World Bank**. 1997. Washington, DC: World Bank, 1997. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2020.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARRETO, F.; MIDDLEJ, S., GOMES, A. Corrupção no setor público: agenda de pesquisa e principais debates a partir da literatura internacional. **Administração Pública e Gestão Social**, v.11, n. 3, jul./set. 2019.
- BATAGLIA, M.; FARRANHA, A. Corrupção, transparência e CGU: analisando o contexto para a implementação do direito de acesso à informação. **Revista NAU Social**, v. 10, n. 19, p. 23-50, nov. 2019/abr. 2020.
- BECHARA, F.; GOLDSCHMIDT, P. **Lessons of Operation Car Wash: a legal, institutional, and economic analysis**. Washington, DC: Wilson Center, 2020.
- BONFIM, M.; SILVA, C. Inhibitory mechanisms on dishonesty of groups and individuals. **Journal of Accounting, Management and Governance**, v. 22, n. 2, p. 205-226, maio-ago. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União/Gabinete do Ministro. Portaria nº 57, de 04 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/>>. Acesso em: 04 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994.** Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.410 de 07 de outubro de 2002.** Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 15. abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 12 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006.** Dispõe sobre a promulgação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.203 de 04 de junho de 2010.** Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.262 de 09 de janeiro de 2018.** Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940.** Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 03 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 491, de 19 de março de 2020. Estabelece medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 mar. 2020a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/>>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria Interministerial nº 5, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2020b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/>>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 maio 2016. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/>>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/>>. Acesso em: 04 nov. 2020.

BREI, Z. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 64-77, jan./fev. 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *In*: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. **Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

BUGARIN, M.; BUGARIN, T. Ética & incentivos: devemos recompensar quem denuncia corrupção? **Revista Direito GV**, v. 13, n. 2, p. 390-427, maio/ago. 2017.

CAETANO, E.; CAMPOS, I. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, 2019.

CARRARO, A.; GARCIA, F.; COSTA, G.; MENEZES, G.; CANEVER, M.; FERNANDEZ, R. Does governmental corruption affect entrepreneurship in Brazil? **Ensaio FEE**, v. 37, p. 615-642, 2016.

CARRIERI, A.; COUTO, F.; SILVA, L. Uma análise crítica da 3ª conferência da empresa limpa. **Revista da CGU**, v. 10, n. 17, p. 948-960, 2018.

CASTRO, D. **Auditoria e controle interno na Administração Pública**: evolução do controle interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONGs. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CASTRO, P., AMARAL, J.; GUERREIRO, R. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. **Revista de Contabilidade e Finança**, v. 30, n. 80, p. 186-201, maio/ago. 2019.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública**. 2015. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41665>>. Acesso em: 04 nov. 2020.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Instrução normativa nº 01, de 05 de novembro de 2014**. Disponível em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias>>. Acesso em: 04 nov. 2020.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade pública**. 2017. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu>>. Acesso em: 04 nov. 2020.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Orientações para implantação de unidades de correedoria nos órgãos e entidades do poder executivo federal**. 2019. Disponível em: <<https://corregedorias.gov.br/>> Acesso em: 10 set. 2020.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Painel Correição em Dados**. 2020a. Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Painel Integridade Pública**. 2020b. Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Portal de Corregedorias**. 2020c. Disponível em: <<https://corregedorias.gov.br/>>. Acesso em: 18 set. 2020.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. 2020d. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>> Acesso em: 08 abr. 2020.

COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, E. M. **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional**: uma abordagem teórico-conceitual. Vitória: EDUFES, 2014.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, L.; PAGOTTO, L. Uma forma de combater a corrupção. **GV executivo**, v. 19, n. 4, jul./ago. 2020.

CUNHA, A. *et al.* **Análise do quadro crescente de funcionários públicos responsabilizados por irregularidades (2003-2018)**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2018. (Texto para discussão, n. 2544). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

- CUNHA FILHO, M. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, v. 10, n. 16, 2018.
- DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **Handbook of qualitative research**. 2. ed. London: Sage, 2000.
- EISENHARDT, K. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, out. 1989.
- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.
- FIGUEIREDO, L. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER *et al.* **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, n. 84, p. 353-364, 2011.
- FILGUEIRAS, F. Interesses. In: AVRITZER *et al.* **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008a.
- FILGUEIRAS, F. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER *et al.* **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008b.
- FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: Regras, Discrecionalidade e Reformas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.
- FORTINI, C.; SHERMAM, A. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do bis in idem. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 2, p. 91-112, maio/ago. 2018.
- FORTINI, C.; SHERMAM, A. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Revista Interesse Público**, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017.
- FRAGA, E.; MOTTA, L. A disputa pela voz: conflito e negociação de sentidos na construção de uma telenarrativa jornalística. **Líbero**, v. 16, n. 32, p. 99-110, jul./dez. 2013.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **The IMF and Good Governance**. 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/en>>. Acesso em: 04 abr. 2020.
- GODINHO, T. Contribuições do direito internacional ao combate à corrupção. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, n. 58, p. 347- 386, jan./jun. 2011.
- GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.
- GOMES, M.; ARAÚJO, R. Controle externo. In: AVRITZER *et al.* **Corrupção**: ensaios e críticas. 2 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- GOMES, R. Responsabilidade administrativa do servidor público na administração pública federal. **Prisma Jurídico**, v. 13, n. 1, p. 193-212, jan./jun. 2014.

GOMES, T.; MEDEIROS, C. Construindo e desconstruindo escândalos de corrupção: a operação Lava-Jato nas interpretações da Veja e Carta Capital. **Organização & Sociedade**, v. 26, n. 90, p. 457-485, set. 2019.

GONÇALVES, A. Análise de conteúdo, análise do discurso e análise de conversação: estudo preliminar sobre diferenças conceituais e teórico-metodológicas. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 17, n. 2, p. 275-300, maio/jun./jul./ago. 2016.

GONÇALVES, V.; ANDRADE, D. A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 271-290, abr. 2019.

GRANT, R.; KEOHANE, R. Accountability and abuses of power in world politics. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 29-43, fev. 2005.

GRÜN, R. Entre o pig e o mensalão mitologia política e realidade contemporânea. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 86, p. 57-78, out. 2014.

GUIMARÃES, J. Interesse público. *In: AVRITZER et al. Corrupção: ensaios e críticas.* Belo Horizonte: UFMG, 2008.

HENIG, E.; LEITE, S. Terceirização nas universidades públicas a partir da percepção das classes representativas: o caso da Universidade Federal de Rondonópolis. **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, v. 6, n. 1, jan./abr. 2020.

HEYWOOD, P.; ROSE, J. “Close but no cigar”: the measurement of corruption. **Journal of Public Policy**, v. 34, n. 3, p. 507-529, 2014.

HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBERTS, L. Integrity: what it is and why it is important. **Public Integrity**, 20:sup1, jul. 2018.

HUBERTS, L. **The integrity of governance**. What it is, what we know, what is done, and where to go. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan, 2014.

HUBERTS, L. *et al.* What is done to protect integrity: policies, institutions, and systems. *In: HUBERTS, L. The integrity of governance*. What it is, what we know, what is done, and where to go. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan, 2014.

HUBERTS, L.; GRAAF, G. Why it goes wrong: causes of corruption. *In: HUBERTS, L. The integrity of governance*. What it is, what we know, what is done, and where to go. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan, 2014.

ICAC – Independent Commission Against Corruption. **Corruption and integrity in the nsw public sector: an assessment of current trends and events**. Austrália. 2018. Disponível em: <<https://www.icac.nsw.gov.au>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2018: Notas Estatísticas**. Brasília. 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

INTOSAI. **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Salvador: TCBA, 2007. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf> Acesso em: 02 out. 2018.

KANAN, L.; ZANELLI, J. Envolvimento de docentes-gestores com o trabalho no contexto universitário. **Psicologia Social**, v. 23, n. 1, p. 56-65, abr. 2011.

LEHER, R. Autonomia universitária e liberdade acadêmica. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 29, p. 208-226, jan./abr. 2019.

LIMA JÚNIOR, O. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.

LIRA, L.; SILVA, E.; PRESSER, N. Modelagem do fluxo de informações do processo de aposentadoria: aplicação em uma universidade pública federal brasileira. **Informação & Sociedade**, v. 30, n. 3, p. 1-29, jul./set. 2020.

LOUREIRO, M. *et al.* Do controle interno ao controle social: A múltipla atuação da CGU na democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, jan./jun. 2012.

MACHADO, J. Um estudo semântico enunciativo da corrupção em dicionários e documentos governamentais. **Alfa: Revista de Linguística**, v. 54, n.1, p. 145-177, jan. 2010.

MACHADO, M.; PASCHOAL, B. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 11-36, mar. 2016.

MANZINI, E. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. **Revista Percursos**, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012.

MARANI, S. *et al.* Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 712-730, ago. 2018.

MARTINS, J. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MENDONÇA, A. A universidade no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, maio/jun./jul./ago. 2000.

MIGUEL, L.; COUTINHO, A. A crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão” nos editoriais dos jornais. **Opinião Pública**, v. 13, n 1, p. 97-123, jun. 2007.

MIRANDA, L. A análise neo-institucional da corrupção: corrupção e reformas. **Em Tese**, v. 13, n. 1, p. 48-64, jan./jun., 2016.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MIRANDA, L. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 237-272, jan./abr., 2018.

MOHALLEM, M. *et al.* **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

MOREIRA, M.; DIAS, A.; SOUZA, P. Controle interno como instrumento de gestão pública. **Revista de Informação Contábil**, v. 11, n. 4, p. 39-53, out./dez. 2017.

MOZZATO, A.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul./ago. 2011.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Divisão de Temas Educacionais**. Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/nomenclatura_cursos.html>. Acesso em: 19 nov. 2020.

NEAR, J.; MICELI, M. Whistle-blowing: myth and reality. **Journal of Management**, v. 22, n. 3, p. 507-526, 1996.

NOVAES, C. Corrupção no Brasil: uma visão da psicologia analítica. **Junguiana**, v. 34, n. 2, p. 5-17, dez. 2016.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD Public Integrity Handbook**, 2020. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>>. Acesso em: 18 set. 2020.

ODILLA, F. Oversee and punish: understanding the fight against corruption involving government workers in Brazil. **Politics and Governance**, v. 8, n. 2, p. 140-152, 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, T.; COSTA, F.; MENDES, A. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. **Revista do Serviço Público**, v. 67, Ed. Especial, p. 111-138, 2016.

OLIVEIRA, R.; NEVES, D. O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 12, n. 44, p. 9-21, jan./mar. 2014.

OLIVEIRA, T. As políticas científicas na era do conhecimento: uma análise de conjuntura sobre o ecossistema científico global. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 24, n. 1, p. 191-215, jan./mar. 2019.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Rational use of personal protective equipment (PPE) for coronavirus disease (COVID-19): interim guidance**. 2020. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/331498>>. Acesso em: 05 out. 2020.

PEREIRA, E. A universidade da modernidade nos tempos atuais. **Avaliação**, v. 14, n. 1, p. 29-52, mar. 2009.

PETTIT, P. **Republicanism: a theory of freedom and government**. New York: Oxford University Press, 1997.

- PINHO, J.; SACRAMENTO, A. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. **Revista do Serviço Público**, n. 69, p. 181-209, dez. 2018.
- PINTO, C. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desempenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- RAUSCH, R.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 4, n. 3, p. 23-43, set./dez. 2010.
- ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea: Estudos Neolatinos**, v. 7, n. 2, p. 305-322, jul./dez. 2005.
- ROMEIRO, A. A corrupção na Época Moderna - conceitos e desafios metodológicos. **Revista Tempo**, v. 21, n. 38, p. 216-237, dez. 2015.
- ROSE-ACKERMAN, S. The challenge of poor governance and corruption. **Revista Direito GV**, p. 207-266, nov. 2005.
- ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. **Corruption and government: Causes, Consequences and Reform**. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- ROTHSTEIN, B. Fighting systemic corruption: the indirect strategy. **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 35-49, 2018.
- SÁ-SILVA, J.; ALMEIDA, C.; GUINDANI, J. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, jul. 2009.
- SADEK, M. Combate à Corrupção: novos tempos. **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, p. 1276-1283, 2019.
- SALMONS, J. **Qualitative online interviews: strategies, design, and skills**. 2 ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.
- SANTOS, L.; BRONNEMANN, M. Desafios da gestão em instituições de ensino superior: um estudo de caso a partir da percepção de diretores de centro de uma IES pública do sul do Brasil. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, v. 6, n. 1, p. 01-21, jan. 2013.
- SANTOS, R.; GUEVARA, A.; AMORIM, M. Corrupção nas organizações privadas: análise da percepção moral segundo gênero, idade e grau de instrução. **Revista de Administração**, v. 48, n. 1, p. 53-66, mar. 2013.
- SARDEBERG, D.; AYRES, R. Whistleblowing: a denúncia como prática ética. **Revista da Fundação Dom Cabral**, v. 13, n. 39, p. 34-40, set./dez. 2019.
- SCHWARCZ, L. M. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER *et al.* **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SEGURADO, R. A corrupção entre o espetáculo e a transparência das investigações: análise da atuação da polícia federal no âmbito da operação Lava Jato. **Líbero**, v. 20, n. 40, p. 4-15, ago./dez. 2017.

SHAH, S.; CORLEY, K. Building better theory by bridging the quantitative-qualitative divide. **Journal of Management Studies**, v. 43, n. 8, p. 1821-1835, dez. 2006.

SILVA, C.; GOBBI, B.; SIMÃO, A. O uso da Análise de Conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SILVA, M. The political economy of corruption in Brazil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 39, n. 3, p. 26-41, jul./set. 1999.

SOUSA, M.; LIMA, S. Operação sanguessuga, operação castelo de areia e operação sexto mandamento: meras designações ou verdadeiras caixas de pandora? **Veredas-Revista de Estudos Linguísticos**, v. 19, n. 2, 2015.

SPINELLI, M. Controle interno. In: AVRITZER *et al.* **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, 2018a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-combate-a-fraude-e-corruptao.htm>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Auditoria exposição da Administração Pública Federal a Fraude e Corrupção**. Brasília: TCU, 2018b. Disponível em: <<https://meapffc.apps.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

THIRY-CHERQUES, H. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, n. 3, p. 20-27, 2009.

TOURINHO, M. Brazil in the global anticorruption regime. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 61, n. 1, 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Glossário Anticorrupção**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2009.

VERHEZEN, P. Giving voice in a culture of silence. from a culture of compliance to a culture of integrity. **Journal of Business Ethics**, v. 96, n. 2, p. 187-206, out. 2010.

VIEIRA, E.; VIEIRA, M. Estrutura organizacional e gestão de desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 4, p. 899-920, jul./ago. 2003.

VIEIRA, J.; BARRETO, R. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

VIEIRA, V. Correição. *In: AVRITZER et al. **Corrupção**: ensaios e críticas.* 2 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

WARREN, M. What does corruption mean in a democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, abr. 2004.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Volume 1. Brasília: UnB, 2004.

WEBSTER, J.; WATSON, R. Analyzing the past to prepare for the future: writing a literature review. **Management Information Systems Quarterly**, v. 26, n. 2, jun, 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Solicitação de acesso aos PADs via e-Sic

Prezados (as), bom dia!

Venho por meio deste solicitar, com fundamento no artigo 7º, da Lei 12.527/2011 (Lei de acesso à informação – LAI), acesso aos processos administrativos disciplinares (PAD) que foram instaurados de 2015 a 2019 referentes aos seguintes assuntos:

1. Acumulação Indevida de Cargos
2. Concessão irregular de benefícios, licenças ou autorizações
3. Conflito de interesse entre a função pública e atos da vida privada
4. Desaparecimento ou perecimento de bens públicos
5. Descumprimento de Regime de Dedicção Exclusiva
6. Favorecimento próprio ou de terceiros e outros
7. Irregularidades ou fraudes em convênios ou outros acordos
8. Irregularidades ou fraudes em licitações ou contratos

De acordo o Painel Correição em Dados, nesse período foram instaurados em sua instituição [quantidade] PADs referentes aos assuntos supracitados.

Apesar de o artigo 10º, da Lei 12.527/2011, explicitar serem “vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”, comunico que o presente requerimento tem por finalidade a pesquisa documental para a elaboração de dissertação no programa de Mestrado em Administração Pública, ofertado pela Fundação João Pinheiro.

Desde já agradeço a atenção e ajuda em contribuir para estudos que buscam a melhoria da gestão pública universitária.

Muito obrigada.

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE B – E-mail convite para participação na pesquisa

Prezado (a) [nome], [saudação]!

Meu nome é Jamile Camargos Oliveira, sou mestranda do Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte (registro acadêmico 13.535).

Estou desenvolvendo a minha dissertação com objetivo de analisar os fatores do ambiente organizacional das Instituições Públicas Federais de Ensino Superior que contribuem para evitar e coibir atos de corrupção por parte dos servidores públicos, sob orientação do Prof. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz.

Devido ao relevante papel desempenhado no (a) [nome da instituição], gostaria de solicitar uma entrevista por meio remoto, com duração prevista de 45 minutos. Ressalto que seus dados pessoais e o nome da instituição em que trabalha serão preservados.

Se estiver de acordo, gostaria de agendar um horário com você, entre os dias 20 e 23 de outubro. Seria possível? O horário fica a sua escolha.

Desde já agradeço a valiosa atenção,

Cordialmente,

Jamile Camargos de Oliveira.

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE C – Termo Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Título Provisório da Dissertação: Do virtuoso ao corrupto: fatores do ambiente organizacional universitário que contribuem para evitar e coibir a corrupção por parte de servidores públicos.

Pesquisador Principal: Prof. Dr. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Pesquisador Assistente: Jamile Camargos de Oliveira

Caro (a) Senhor(a),

A Fundação João Pinheiro, representada pela mestrandia em administração pública, Jamile Camargos de Oliveira, registro acadêmico 13.535, convida V. Sa. para participar, de forma voluntária, da pesquisa supracitada. O objetivo desse estudo é analisar os fatores do ambiente organizacional universitário que contribuem para evitar e coibir atos de corrupção por parte dos servidores públicos. Para tanto, serão realizadas entrevistas semiestruturadas, individuais, com servidores envolvidos na instauração e condução dos Processos Administrativos Disciplinares, partindo do pressuposto que o responsável por registrar as irregularidades, poderia visualizar as dinâmicas da corrupção.

Ao participar deste estudo, V. Sa. permitirá que os pesquisadores percebam, apenas, a opinião dos participantes da pesquisa sobre a percepção da corrupção na organização. Portanto, não incluem esse estudo questões de foro íntimo, nem implica o levantamento de questões pessoais ou quaisquer constrangimentos psicológicos, bem como qualquer ocorrência de riscos éticos e riscos ao vínculo empregatício do entrevistado. Conforme os princípios éticos que regem essa pesquisa (seguindo a normatização prevista na Resolução 462/2012-CNS/MS) asseguramos que toda e qualquer informação será sigilosa e tratada anonimamente garantindo que não haverá desconforto e riscos decorrentes da sua participação na pesquisa.

Reiteramos que as informações prestadas serão utilizadas para fins desta pesquisa científica e de outras atividades estritamente acadêmicas, como dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos. A privacidade e o sigilo serão igualmente mantidos em todas as etapas da pesquisa, assegurando o registro anônimo dos dados.

O presente estudo não oferece outros riscos ao participante, de modo que a proposta é apenas entrevistá-lo, com o objetivo de registrar sua percepção quanto corrupção na organização. No entanto, se o participante se sentir desconfortável ao responder a pesquisa, pode interromper o processo a qualquer momento que julgar necessário.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento, de forma livre, para participar desta pesquisa. Portanto solicitamos, por favor, que preencha os itens abaixo.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

DADOS DO (A) VOLUNTÁRIO (A) DA PESQUISA:

Nome Completo:

RG:

Telefone:

E-mail:

_____, _____, ____, de _____, 2020.

Assinatura

Cidade

Data

DADOS DO (A) PESQUISADOR (A) RESPONSÁVEL:

Nome Completo: Jamile Camargos de Oliveira

RG:

Telefone:

E-mail:

_____, _____, ____, de _____, 2020.

Assinatura

Cidade

Data

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE D – Roteiro semiestruturado de entrevista

1. Durante sua trajetória na Universidade, você já observou comportamentos dos servidores públicos que poderiam ser considerados como corrupção?
2. Na sua opinião, porque um servidor de uma universidade comete um ato corrupto?
3. A corrupção ocorrendo ou não, as instituições buscam formas de evitar que ela aconteça. Na sua instituição, você percebe a adoção de algum instrumento para controlar a corrupção?
4. Existe alguma perspectiva de ação da universidade para aprimorar esses instrumentos?
5. Como acontece a condução do PAD depois que o setor tem ciência da irregularidade cometida?
6. Você tem ideia de quantos PADs aproximadamente você atuou?
7. Na maioria das vezes, o que desencadeia a abertura de um PAD?
8. Na sua opinião, todos os servidores e cidadãos sabem que ao terem ciência de uma irregularidade, devem denunciá-la?
9. Você acha que os servidores têm medo de fazer denúncias?
10. Os PADs são cadastrados no site da CGU, certo? O que você acha desse sistema? Ele é fácil de mexer, de inserir as informações?
11. Quando ocorre a abertura de um PAD, como você classifica a possível irregularidade como sendo corrupção? Segue algum critério? Algum conceito?
12. A CGU classifica os PADs em diversos assuntos, dos assuntos que vou citar quais você considera como corrupção? Pode responder “sim” se considerar corrupção, “não” se não considerar como corrupção:

| Ordem | Assuntos | Sim | Não |
|-------|---|-----|-----|
| 1 | Acumulação indevida de cargos | | |
| 2 | Assédio moral | | |
| 3 | Assédio sexual | | |
| 4 | Ausência de prestação nas atividades ou na prestação de informações | | |
| 5 | Ausência ou impropriedade ao serviço | | |
| 6 | Concessão irregular de benefícios, licenças ou autorizações | | |
| 7 | Conflito de interesse entre a função pública e atos da vida privada | | |
| 8 | Desaparecimento ou perecimento de bens públicos | | |
| 9 | Descumprimento da lei de acesso à informação | | |
| 10 | Descumprimento de normas relacionadas ao Orçamento Público | | |
| 11 | Descumprimento de regime de dedicação exclusiva | | |
| 12 | Designação de atribuições a pessoa estranha a repartição | | |
| 13 | Desproporção entre patrimônio e renda | | |
| 14 | Desrespeito ao sigilo de informações | | |
| 15 | Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos | | |
| 16 | Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou despreço | | |
| 17 | Favorecimento próprio ou de terceiros e outros | | |
| 18 | Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos | | |
| 19 | Irregularidades ou fraudes em convênios ou outros acordos | | |
| 20 | Irregularidades ou fraudes em licitações ou contratos | | |
| 21 | Nepotismo | | |
| 22 | Representação de interesse particular junto à administração | | |

Fonte: elaboração própria