

Camilla Lopes Mota

UM MAPA PARA INTEGRIDADE:  
Um Estudo de Caso no Ministério da Agricultura e Pecuária

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 Vinícius G. da Cruz

Belo Horizonte

2025

917m Mota, Camilla Lopes.  
Um mapa para integridade: um estudo de caso no  
Ministério da Agricultura e Pecuária / Camilla Lopes Mota.  
– 2025.  
147 f. ; il.

Dissertação (Mestrado em Administração  
Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius G. da Cruz.  
Bibliografia: f. 136-147

1. Corrupção administrativa - Brasil. 2. Controle  
administrativo - Brasil. 3. Ministério Público da Agricultura e  
Pecuária. 4. Núcleos Permanentes Disciplinares (NPDs). 5.  
Integridade.

343.352(81)

CDU



## ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2023/2025

Aos trinta dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e cinco, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “Um mapa para integridade: um estudo de caso no Ministério da Agricultura e Pecuária.”, elaborada por **CAMILLA LOPES MOTA**, 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 Vinicius Gonçalves da Cruz (FJP) – Orientador, Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador e Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva (UNB) – Avaliadora. 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**.



**Doutor Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz (FJP) – Orientador**



**Doutor Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador**



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

**A Deus, minha fonte, meio e finalidade.**

**A Cristo, meu Mestre, inspiração e motivo de esforço.**

**A quem possa usufruir: contribuir traz valor à existência.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus.

Ao meu mestre Jesus, fonte, caminho e chegada de tudo em minha vida.

À Fundação João Pinheiro pela oportunidade valiosa.

Ao meu orientador Dr. Marcus Vinícius pelo suporte, gentileza e paciência que lhe são típicos.

À minha família pelo apoio e incentivo constantes em todo tempo e por me mostrar um jeito bonito e responsável de enxergar a vida.

Ao meu amor, Ana Carolina, por ter sido meu ombro amigo, suporte emocional e apoio prático em mais essa empreitada.

Às “companheiras de trincheira”, Nat e Nay (M.a. Natalia Arcanjo e M.a. Nayara Moraes) pelo suporte mútuo na jornada.

Aos que, mesmo de longe, torcem, oram, ou se alegram comigo e por mim.

## RESUMO

A corrupção pode ser compreendida como a expressão de condutas desviantes do ponto de vista ético, moral, jurídico e administrativo nas instituições; tanto em seu interior, quanto nas relações que estabelecem com seu exterior. Por ser considerado um problema mundial, o fenômeno chama atenção de organizações internacionais, que buscam meios de combatê-lo, já que impacta negativamente, não só na economia, mas também no desenvolvimento humano e social dos países. Nesse sentido, a promoção de integridade toma lugar nos arranjos institucionais. A integridade, por sua vez, se refere a um conjunto de comportamentos e ações consistentes com princípios e padrões éticos, com potencial de criar uma barreira que impede a permeabilização da corrupção nas organizações (Transparência Internacional, 2019). Na busca de criar essa barreira legal e institucional a nível nacional, o Brasil investe, historicamente, em legislações e arranjos estruturais voltados para a promoção e manutenção da integridade. Como “organização líder” e modelo na implementação de integridade no poder executivo, o país possui a Controladoria Geral da União (CGU), que, entre outras funções, realiza controle interno por meio de correição (CGU, 2024). Componentes fundamentais desse sistema de controle interno, as Corregedorias Federais são responsáveis por conduzir, sob supervisão da CGU, procedimentos correicionais que visam punir atos irregulares de agentes públicos e também particulares em relações com a Administração. Destacou-se para este estudo a Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), visto que, no ano de 2019, implementou uma inovação em seu arranjo institucional para otimizar o trabalho e melhorar os resultados do setor, sem demandar novos recursos à União. Essa inovação se concretizou em forma de subunidades especializadas que foram denominadas Núcleos Permanentes Disciplinares (NPDs). O objetivo principal da dissertação foi investigar a Corregedoria do MAPA e os NPDs enquanto inovação institucional, descrevendo o surgimento dessa ideia e a criação dos núcleos, como se deu a implementação desse (re)arranjo no órgão e quais as modificações na estrutura, funcionamento e resultados, após essa mudança de formato organizacional e organização do trabalho. Para essas análises utilizou-se como base teórica a vertente institucionalista da análise organizacional, principalmente pelos estudos de Tolbert e Zucker (1999), DiMaggio e Powell (1983), Mahoney e Thelen (2010), Meyer e Rowan (1997) e Scott (2014), estudadas por meio de revisão integrativa de literatura. Desenvolveu-se pesquisa qualitativa, de natureza descritiva, por meio do estudo do caso, utilizando como ferramenta de levantamento

de dados a análise documental com estudo de documentos públicos, legislações e normas editadas atinentes ao tema e ao caso estudado e interpretando seu conteúdo à luz da teoria. Os achados da pesquisa indicaram que, amparado no contexto político e social, centralização na gestão correicional e reinterpretação das normas, ao buscar por uma solução para um problema de excesso de passivo, a autoridade administrativa do MAPA à época, assumiu a liderança em operacionalizar os NPDs, por meio da implementação de uma nova metodologia, que introduziu práticas inéditas de organização do trabalho. A partir de uma ação experimental de força tarefa, que, provada a sua eficácia por meio de resultados, se consolidou como resposta, normatizaram-se e legitimaram-se os Núcleos como setores perenes. Um ato típico de Administração, se aproveitando de um contexto do governo. Foi notório que houve um aumento radical de relevância e presença da Corregedoria do MAPA nos relatórios de gestão do órgão após a reestruturação, com um contraste positivo de resultados apresentados pelo setor. Sob o ponto de vista acadêmico, a originalidade da pesquisa revela-se na análise de um formato de gestão inovador no campo correicional. Em termos institucionais e sociais, a pesquisa contribuiu na identificação de que uma mudança estratégica na aplicação e gestão dos recursos já existentes pode gerar a otimização do trabalho e dos resultados correicionais, aumentando a segurança jurídica institucional, prestigiando o interesse público de punibilidade às ações irregulares e, por isso, contribuindo para um objetivo maior de aumento da confiança dos cidadãos nas organizações públicas. Sugere-se o desenvolvimento de novas pesquisas em setores de corregedoria das instituições públicas, a fim de identificar modelos que possam servir à melhoria da prestação do serviço público de controle interno, como foi o encontrado nesse trabalho.

Palavras-chave: corrupção; integridade; controle; correição; corregedoria; institucionalismo.

## **ABSTRACT**

Corruption can be understood as the expression of deviant behavior from an ethical, moral, legal, and administrative point of view in institutions, both internally and in the relationships they establish with the outside. As it is considered a global problem, the phenomenon attracts the attention of international organizations that seek ways to combat it, since it negatively impacts not only the economy but also the human and social development of countries. In this sense, the promotion of integrity takes place in institutional arrangements. Integrity refers to a set of behaviors and actions consistent with ethical principles and standards, with the potential to create a barrier that prevents the permeation of corruption in organizations (Transparency International, 2019). In the search to create this legal and institutional barrier at the national level, Brazil has historically invested in legislation and structural arrangements aimed at promoting and maintaining integrity. As a “leading organization” and model in the implementation of integrity, the country has the Controladoria Geral da União (CGU), which, among other functions, carries out internal control through correction (CGU, 2024). Fundamental components of this internal control system, the Federal Internal Affairs Departments are responsible for conducting, under the supervision of the CGU, correctional procedures that aim to punish irregular acts by public agents and also private individuals in relations with the public administration. The Internal Affairs Department of the Ministry of Agriculture and Livestock (MAPA) was chosen for this study, since, in 2019, it implemented an innovation in its institutional arrangement to optimize work and improve the results of the sector, without demanding new resources from the Union. This innovation took the form of specialized subunits that were called Permanent Disciplinary Centers/ Núcleos Permanentes Disciplinares (NPDs). The main objective of this dissertation was to investigate the MAPA Internal Affairs Office and the NPDs as an institutional innovation, analyzing why the idea arose and how the creation of the centers was possible, how this (re)arrangement was implemented in the agency and what impacts were caused on the structure, functioning and results, after this change of paradigm and way of working. For this analysis, institutionalist theories were used as a basis, mainly those brought in the studies of Tolbert & Zucker (1999), DiMaggio & Powell (1983), Mahoney & Thelen (2010), Meyer & Rowan (1997) and Scott (2014), studied with the application of a systematic literature review. Qualitative research was developed, of a descriptive and explanatory nature through the study of the case, analyzing the data found in public documents, legislation and standards issued pertaining to the theme and the case studied and interpreting the

data in light of the theory. After the analyses were carried out, the research findings indicated that, made possible by the political and social context, centralization in management and reinterpretation of standards, when seeking a solution to a problem of excessive liabilities, the administrative authority of MAPA at the time, took the lead in operationalizing the NPDs, through the implementation of a new methodology, which in addition to unprecedented practices, brought about changes in the work paradigm. Based on an experimental “task force action”, which, having proven its effectiveness through results was consolidated as a response, the Centers were standardized and legitimized as perennial sectors. It was clear that there was a radical increase in the relevance and presence of MAPA's Internal Affairs Department in the agency's management reports after the restructuring, with a positive contrast in the results presented by the sector.

From an academic point of view, the originality of the research is revealed in the analysis of an unprecedented management format in the field of Internal Affairs. In institutional and social terms, the research contributed to the identification that a strategic change in the application and management of existing resources can generate optimization of the work and good results for Internal Affairs subjects, increasing institutional legal security, honoring the public interest in punishing irregular actions and, therefore, contributing to a greater objective of increasing citizens' trust in public organizations. It is suggested that new research be developed in the internal control sectors of public institutions, in order to identify models that can serve to improve the provision of the public internal control service, as was found in this study.

Keywords: corruption; integrity; control; internal affairs; institutionalism.

## LISTA DE FIGURAS

Figura1- Fontes de Dados.

Figura 2- Modelo esquema teórico para estudo de caso.

Figura 3- Organograma Ministério da Agricultura e Pecuária.

Figura 4- Corregedoria do MAPA como componente da Governança

Figura 5- Fluxo dos Processos Administrativos Disciplinares

Figura 6- Apontamentos Teóricos -Corrupção e Integridade

Figura 7- Esquema da Análise Teórica do Caso

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2. INSTITUCIONALIZAÇÃO, NOVO INSTITUCIONALISMO e MUDANÇA INSTITUCIONAL</b> .....	18
<b>2.1 Teoria Institucional</b> .....	18
<b>2.2 Elementos da Análise Institucional</b> .....	34
<b>3. PERSPECTIVAS ACERCA DA CORRUPÇÃO E DA INTEGRIDADE</b> .....	38
<b>3.1 Estudos acerca da corrupção</b> .....	38
<b>3.2 Estudos acerca da integridade</b> .....	42
<b>4. PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	46
<b>4.1 Tipo de pesquisa</b> .....	46
<b>4.2 Método de pesquisa</b> .....	47
<b>4.3 Fontes de coleta de dados</b> .....	49
<b>4.4 Análise e Interpretação dos dados</b> .....	55
<b>5. INTEGRIDADE NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS</b> .....	59
<b>5.1 Histórico de normatização da integridade no Brasil</b> .....	61
<b>5.2 Estruturas institucionais de Integridade no poder executivo federal brasileiro e a Controladoria Geral da União (CGU)</b> .....	67
<b>5.2.1 Programa de Integridade da CGU e os Planos de Integridade dos Órgãos Federais</b> .....	70
<b>5.2.2 Corregedorias Federais</b> .....	71
<b>6. INTEGRIDADE NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (MAPA)</b> .....	74
<b>6.1 O Ministério da Agricultura e Pecuária enquanto órgão estratégico para integridade</b> .....	74
<b>6.2 O Sistema MAPA Íntegro</b> .....	76
<b>6.3 A Corregedoria do MAPA e os Procedimentos de Responsabilização Disciplinar</b> .....	80
<b>7. OS NÚCLEOS PERMANENTES DISCIPLINARES (NPDs) da Corregedoria do mapa</b> .....	91
<b>8. ANÁLISE DOS RESULTADOS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS NPDs NO MAPA</b> .....	104

<b>8.1 Apontamentos Teóricos corrupção e integridade</b> .....	105
<b>8.2 Análise: Caso x Teoria Institucional</b> .....	107
<b>8.2.1</b> Do processo de institucionalização .....	114
<b>8.2.2</b> Da conformidade institucional dos NPDs .....	117
<b>8.2.3</b> Da Legitimidade institucional dos NPDs.....	118
<b>9. APRECIÇÃO CRÍTICA</b> .....	122
<b>10. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	133
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	136

## 1.INTRODUÇÃO

Apesar da complexidade e dos prejuízos econômicos e sociais que a corrupção causa nas nações, a prática nem sempre foi entendida como algo negativo, sendo antes aceita como um tipo de “catalizador”, ou, espécie de elemento suavizador das dinâmicas burocráticas, para torná-las “praticáveis” na realidade (VIOL, 2019). Essa espécie de tradição enraizou nos contextos institucionais a ideia da normalidade na existência de vantagens individuais em detrimento do interesse coletivo da organização permeadas no tecido institucional. Na administração pública, o contexto de poder em áreas sensíveis viabiliza que atos de corrupção tomem lugar, sendo que, nessa seara, a corrupção pode ser entendida como um fenômeno no qual interesses privados prevalecem sobre o interesse público. O impacto disso, se dá na própria estrutura fundamental do Estado, já que a construção do direito administrativo está focada na proteção do interesse público e na sua indisponibilidade (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Trevino e Nelson (2007) destacam a existência de uma contraposição à prática da corrupção, evidenciada pelo movimento em prol da ideia de integridade. Esta, para ser eficaz em combater à corrupção, deveria ser institucionalizada. Esse processo consiste na incorporação sistemática de condutas éticas e de padrões íntegros no funcionamento das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Para os autores, essa institucionalização pressupõe a formulação e aplicação de normas, diretrizes e instrumentos que assegurem a transparência, a responsabilização e a adesão a valores morais em todas as esferas organizacionais. Nesse contexto, a integridade deixa de ser um ideal abstrato para tornar-se um elemento estruturante da cultura institucional, de modo que o compromisso com a ética e o respeito às normas se configurem como exigência concreta nas práticas e decisões cotidianas.

No contexto brasileiro, por sua vez, os estudos sobre corrupção apresentam a particularidade de considerar com maior peso os elementos histórico-políticos da formação institucional do país. Filgueiras (2009) observa que, embora a concepção mais difundida do fenômeno esteja associada à prevalência de interesses privados sobre o interesse público, tal compreensão tende a reduzir a corrupção a uma problemática meramente econômica, desconsiderando suas implicações políticas. Para o autor, embora seja possível abordar a corrupção sob ambas as

perspectivas, é fundamental reconhecer que sua definição requer uma base normativa e valorativa sólida inserida no campo político (FILGUEIRAS, 2008). Ou seja, a corrupção no contexto nacional, ocorre muito próxima ao governo, trazendo as instituições públicas para o centro desse debate. Nesse sentido, a ideia de integridade surge como um alvo a ser atingido, mas também como uma atadura para impedir a continuidade de atos irregulares dentro da administração pública e no sistema político como um todo, com o objetivo de combater a corrupção em várias frentes, mas, principalmente, promover uma cultura de boas práticas, aderidas à ética pública e a moral administrativa.

A ideia de ética, moral e impessoalidade nas organizações, sobretudo as públicas, vem de longa data, já se mostra bem delineada na própria ideia sociológica da burocracia, que, sugerida por Max Weber (1979), apesar do enfoque na eficácia dos processos, também está baseada na impessoalidade e visa impor regras rígidas e coercitivas, em busca de nivelar os comportamentos dos agentes, através de autoridade exercida estritamente em cumprimento das normas prévias. Por isso mesmo, no Brasil, desde a burocratização em que o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado durante o Estado Novo 1937-1945, buscou modernizar a administração pública brasileira com base em princípios da burocracia weberiana - para a implementação de uma cultura administrativa mais racional, impessoal e legalista - já se apresentou um desenho nacional de cultura de integridade na Administração Pública (RABELO, 2011). Desse período em diante, o Brasil editou inúmeros normativos que se relacionam com a promoção de integridade e criou estruturas institucionais responsáveis pelo controle dos atos administrativos ao longo dos anos, sempre com a mesma finalidade: combater a corrupção.

No contexto desses arranjos estruturais institucionais do poder público, a Controladoria Geral da União (CGU) passou a ser a estrutura referência nas questões de combate à corrupção e promoção de integridade, sobretudo nas questões de controle interno dos órgãos que estão em seu escopo. Entre os principais instrumentos para esse fim, passou-se a implementar os programas de integridade, que visam assegurar a conformidade com os princípios éticos e a observância das leis e normas aplicáveis (*compliance*). Ou seja, aquilo que internacionalmente passou a ser chamado de “*compliance*”, é equivalente ao que a legislação brasileira denominou como programas de integridade (BARRETO; VIEIRA, 2019).

Parte fundamental dos programas de integridade com fins a colocar em prática atos de eficácia repressiva e pedagógica no controle interno, as Corregedorias Federais são supervisionadas pela CGU e posicionadas dentro do organograma de cada órgão executivo federal, exercem naquele âmbito a função conduzir procedimentos disciplinares derivados de todas as denúncias, representações, inquéritos, ou quaisquer formas de ciência da autoridade administrativa sobre atos potencialmente irregulares dos servidores da pasta, ou de particulares nas relações com o órgão (CGU,2022).

Como objeto de pesquisa foi escolhida a Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), órgão que possui sua proeminência no cenário brasileiro - seja pelo seu tamanho e capilaridade de atuação no território nacional, seja pela sua perenidade da pasta, ou pelo volume relevante de passivo correicional- e que, desde o ano de 2019, implementou uma inovação em seu arranjo institucional, buscando otimizar o trabalho correicional e melhorar os resultados do controle interno na organização, sem demandar novos recursos à União. Essa inovação se concretizou em forma de subunidades e foi denominada Núcleos Permanentes Disciplinares (NPDs) (MAPA, [S.D]).

Sabendo que, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) (2000), a definição de eficiência é fazer mais ou melhor com os mesmos ou menores recursos e que o caso da Corregedoria do MAPA aponta para esse caminho, a motivação de contribuir para a compreensão de métodos que possam otimizar o trabalho correicional, contribuindo para um controle interno mais eficiente, trouxe o objetivo principal desse trabalho. Este trabalho tem como objetivo investigar o funcionamento da Corregedoria do MAPA e entender os NPDs enquanto inovação institucional, analisando-se: porque surgiu a ideia e como foi possível concretizar a criação dos núcleos; como se deu a implementação desse (re)arranjo no órgão e quais os impactos causados na estrutura; entender seu funcionamento; e saber quais os resultados dos procedimentos correicionais do MAPA após essa mudança de paradigma, gestão e prática de trabalho.

Para a análise do caso dos NPDs da Corregedoria do MAPA, conforme os ensinamentos de Tolbert e Zucker (1999), optou-se pela pesquisa qualitativa. Já que em se tratando de pesquisa nas ciências sociais é interessante uma abordagem que permita a absorção de significados de comportamentos sociais que atuam sobre a instituição e sobre os quais ela também exerce influência. Ainda, a análise qualitativa

pode abordar relações internas à organização e que permitam achados derivados das dinâmicas de trabalho, grupos e liderança, abarcando eventuais incongruências inerentes a estas redes relacionais. Pode-se abordar, portanto, as complexidades das influências ambientais e das relações (SHAH; CORLEY, 2006). Nesse sentido, ao se estudar um fenômeno político-social como é o caso da busca de implementação de integridade, a abordagem qualitativa parece uma opção adequada.

Com relação ao método de pesquisa, conforme mencionado anteriormente, foi realizado estudo de caso e feito de forma indutiva, visto que a pesquisa, ao buscar entender como, na prática, se operacionaliza o avanço na implementação da integridade por meio da gestão das ações e práticas de controle interno no serviço público, partiu de estudo de caso da Corregedoria do MAPA, especificamente. Conforme os ensinamentos de Gil (2008), o estudo foi “caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado” (GIL, 2008, p. 58). Para a coleta de dados necessários à pesquisa, recorreu-se aos documentos, legislações e normas editadas atinentes ao tema e ao caso investigado. Em suma, a análise de conteúdo dos documentos lançou mão das etapas de: (i) pré-análise, selecionando a documentação pertinente (ii) exploração e análise do material, de maneira mais detida; e (iii) interpretação de dados (DELLAGNELO; SILVA, 2005, p. 105).

Na fase de interpretação de dados do trabalho realizou-se uma descrição dos dados encontrados no estudo de caso, principalmente do funcionamento da Corregedoria do MAPA e dos resultados após o processo de inovação, utilizando-se como instrumentos analíticos as categorias teóricas e os elementos de cada categoria extraídos dos estudos de Tolbert e Zucker (1999), DiMaggio e Powell (1983), Mahoney e Thelen (2010), Meyer e Rowan (1997) e Scott (2014). Por fim, fez-se uma apreciação crítica do caso estudado, abordando os pontos considerados mais relevantes e à luz da teoria institucionalista.

Realizadas as análises, os achados da pesquisa indicaram que, possibilitada principalmente por uma centralização de gestão correicional nos órgãos federais em 2019, ao buscar por uma solução funcional para um problema local, a autoridade administrativa do MAPA, assumiu a liderança em operacionalizar os NPDs, através da implementação de uma nova metodologia, que, além de práticas inéditas, trouxe uma mudança de paradigma correicional. A partir de uma ação experimental de força tarefa, que, provada a sua eficácia por meio de resultados, se consolidaram

os NPDs como resposta local, normatizando-os e legitimando-os como setor perene de correição (MACABU JÚNIOR, 2020). Analisando os relatórios de gestão do MAPA, foi percebida uma mudança radical de relevância da Corregedoria do órgão nos documentos após a implementação da inovação, tanto relativamente aos bons resultados apresentados, quanto à apresentação de funcionamento e estruturação do setor.

Em termos acadêmicos, essa pesquisa se justifica pela possibilidade de entender um fenômeno de arranjo institucional inédito à época, com grande potencial de demonstração de concretização do que preveem as teorias institucionalistas para as etapas da institucionalização. Em termos institucionais e sociais, a pesquisa contribui na identificação de que uma mudança de estratégia na aplicação e gestão dos recursos pode gerar a otimização do trabalho e dos resultados e através de inovação na metodológica e com uso da tecnologia disponível, aumentando a segurança jurídica institucional, prestigiando o interesse público de punibilidade às ações corruptas e irregulares e por isso contribuindo para aumento da confiança dos cidadãos nas organizações públicas.

## **2. INSTITUCIONALIZAÇÃO, NOVO INSTITUCIONALISMO E MUDANÇA INSTITUCIONAL**

Para este trabalho, utilizou-se a teoria institucional, partindo de uma breve análise dos conceitos de institucionalização, novo institucionalismo e mudança institucional de autores escolhidos. De maneira mais analítica, foram abordados os estudos do processo de institucionalização de Tolbert e Zucker (1999) e DiMaggio e Powell (1983) para servir como base de análise no estudo de caso, considerando ainda a ideia de “mito e cerimônia” de Meyer e Rowan (1997), o contexto de legitimação de Scott (2014) e as mudanças institucionais sob a ótica de Mahoney e Thelen (2010).

### **2.1 Teoria Institucional**

A institucionalização e seus desdobramentos, foram estudados por muitos autores, podendo-se considerar desde as contribuições de Max Weber (1979) e (1999), March e Olsen (1996), Williamson (1975), Hannan e Freeman (2005), até os referenciais que, em específico, serão aplicados às análises práticas da instituição estudada nesta dissertação, como DiMaggio e Powell(1983), Tolbert; Zucker (1999), Scott (2014) e Meyer e Rowan (1997) e Mahoney e Thelen (2010), tangenciando alguns outros teóricos com diferentes abordagens, que também serão citados nesta seção.

Partindo do conceito de institucionalização de Max Weber (1999), as instituições podem ser compreendidas como sistemas de ações sociais que possuem uma estrutura regularizada e que são formadas por normas, valores e práticas que orientam o comportamento dos indivíduos dentro de um contexto social. Essas instituições, para Weber, surgem quando os indivíduos, em suas interações sociais, criam padrões de conduta que se tornam mais estáveis e previsíveis ao longo do tempo, adquirindo legitimidade. Assim, as instituições são fundamentais para a organização e a estabilidade das sociedades, pois elas permitem a coordenação das ações humanas, com base em normas que são aceitas coletivamente. A partir dessa perspectiva, as instituições podem ser tanto formais (como o Estado, seus órgãos, as leis e a burocracia) quanto informais (como as tradições e normas culturais), e têm um papel central na estruturação das relações sociais.

Das vertentes do institucionalismo, quais sejam a política, a econômica e a sociológica no contexto dos estudos organizacionais, é possível eleger como

abordagem predominante nesta dissertação, a sociológica (CARVALHO, VIEIRA e GOULART 2005).

Enquanto o institucionalismo político, ou, histórico foca na influência e construção que as instituições causam em fatores políticos e dá ênfase às assimetrias de poder nas organizações - já que considera as instituições como organizações formais, cujas regras e convenções oficiais moldam a dinâmica entre indivíduos e instituições (HALL; TAYLOR, 2003); e o institucionalismo econômico, concentra-se nos direitos de propriedade, nas rendas e nos custos de transação para o desenvolvimento das instituições, tendo seu enfoque na capacidade das organizações para esses custos (WILLIAMSON, 1975) ou afirmando que os atores se comportam de maneira utilitária na busca de maximizar suas preferências e com proeminência do papel da interação estratégica (as instituições sendo vistas como resultado de acordos voluntários entre atores interessados em seus próprios objetivos) (PRZEWORSKI, 1988); a perspectiva mais interessante à dissertação, a sociológica, define as instituições, não apenas como regras formais e procedimentos, mas também como sistemas simbólicos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem significados para a ação humana (HALL E TAYLOR, 2003).

Da perspectiva sociológica, a cultura é uma rede de hábitos, símbolos e cenários que orientam o comportamento dos atores. Para além da rigidez burocrática, a “orientação sociológica” no institucionalismo traz para o centro da análise as relações entre as organizações e o ambiente, “focadas nas interações informais, nas relações de poder e no processo constitutivo das instituições, com ênfase na heterogeneidade do universo organizacional”, o que possibilita entender por que a institucionalização de uma mesma inovação pode ocorrer de maneiras distintas em organizações diferentes. (Carvalho, Vieira E Goulart, 2005, p. 855).

Pugh e Hickson (2004) destacam que sua teoria sociológica nos estudos organizacionais tem raízes nas ideias de Weber acerca da burocracia. Como é visto em Weber (1999), a teoria burocrática traz em si a ideia de organização racional, baseada em impessoalidade e a possibilidade de atuação do gestor pela aplicação de um conjunto de atividades técnicas específicas e pré-estabelecidas, em cujo desempenho não interfiram as emoções e para as quais o agente esteja investido de autoridade, o que, por exemplo, no serviço público pátrio, se dá em virtude de lei. A prática burocrática, portanto, gera a sensação de legalidade, além de ter sido idealizada como tecnicidade e, logo, eficiência. Nesse sentido, a burocracia define o

corpo das instituições de maneira mais estruturada, rígida e presumidamente racional. Weber (1999) ensina, ainda, que só existe ação social quando o indivíduo busca realizar comunicação entre si e o outro, ou seja, partindo-se de suas relações com os demais. Logo, contato social constitui a partida para interação social, assim como, em maneira análoga, pode-se dizer que a interação organizacional se inicia quando as organizações perseguem legitimidade entre suas semelhantes e, para tanto, tomam para si normas, regras, crenças e valores do campo organizacional (umas das outras) para terem acesso a recursos.

DiMaggio e Powell (1983) também remontam à reflexão de Weber (1979), que alertava para a ordem racional como uma "gaiola de ferro", na qual a humanidade está enclausurada, exceto por um possível "renascimento profético". Nesse sentido, os autores argumentam que o institucionalismo também funciona como uma forma de confinamento, pois restringe a capacidade das organizações de tomar decisões de maneira autônoma, sempre sendo moldadas pelos diversos fatores do contexto institucional. Assim, explicam que, embora parte da teoria organizacional considere as organizações como entidades diferentes entre si, essa diversidade só é perceptível nas fases iniciais da vida organizacional. Após esse período, há uma tendência inevitável para que as organizações caminhem para se tornarem mais parecidas entre si, ou seja, se conformarem.

March e Olsen (1996), por sua vez, discutiam a importância das instituições na modelagem das ações e decisões de indivíduos e grupos, especialmente dentro dos campos político e organizacional. Segundo os autores, as instituições vão além de estruturas formais, funcionando como sistemas que moldam os comportamentos dos atores sociais ao influenciar suas crenças, práticas e escolhas. Elas atuam como padrões estabelecidos de interação, garantindo estabilidade e previsibilidade, mas, ao mesmo tempo, limitando a autonomia dos agentes. Dessa forma, os autores enfatizam que as organizações e os sistemas políticos são, em grande medida, orientados e condicionados pelas normas e regras institucionais, que legitimam as ações e tornam as práticas cotidianas mais estruturadas e conformadas com a realidade social.

Apesar disso, há quem defenda teorias que apontam para a institucionalização da vida moderna como uma maneira de simplificar as relações, ou seja, um movimento quase natural do sistema, uma verdadeira evolução civilizatória que facilitaria as transações humanas. Nesse sentido, é possível citar Williamson (1975) que argumenta que as organizações existem para reduzir os custos de transação

associados à troca de bens e serviços, tais como os custos de negociação, monitoramento e cumprimento de contratos. Para ele, as instituições e estruturas organizacionais são fundamentais para lidar com a incerteza e a complexidade do ambiente econômico na qual as sociedades modernas estão imersas, garantindo a confiança e reduzindo o risco de comportamentos oportunistas.

Jepperson (1991) afirma que a institucionalização consiste, basicamente, num processo no qual regras movem-se da abstração para serem constituídas em padrões repetitivos de interação nos campos organizacionais. Ou seja, por mera repetição, as regras, hábitos, práticas, formas, passariam a compor a estrutura de uma organização. Logo, propõe-se que as instituições, entendidas como regras, normas e práticas compartilhadas, moldam as ações dos indivíduos e organizações, impondo limites e oferecendo estruturas que direcionam as escolhas e interações. O autor discute a importância das instituições na formação de padrões estáveis e previsíveis de comportamento, destacando que as mudanças nas instituições ocorrem de forma gradual e, muitas vezes, são impulsionadas por pressões externas.

A mesma premissa é vista na Teoria Ecológica das Organizações, proposta por Hannan e Freeman (2005), que se baseia na ideia de que as organizações não existem isoladamente, mas estão imersas em um ambiente social e ecológico dinâmico, no qual as interações e os fatores externos desempenham um papel crucial na formação, adaptação e sobrevivência das organizações. Essa teoria adota uma perspectiva sistêmica e evolutiva, enfatizando que a ecologia das organizações envolve uma constante competição por recursos limitados, o que influencia diretamente a estrutura e a estratégia das organizações para se manterem entre as mais legítimas e, portanto, mais conformes e poderem se perpetuar. O ambiente exerce uma forte influência sobre a dinâmica organizacional, afetando diretamente a estrutura, as práticas e as decisões dentro das organizações. Além disso, a Teoria Ecológica é mais uma que enfatiza a rigidez organizacional, argumentando que as organizações tendem a se tornar mais burocráticas e estruturadas com o tempo, o que pode dificultar sua adaptação a novas mudanças ambientais.

Fato é, que em uma sociedade organizada, independente da análise de influência das instituições sobre a sociedade, do ambiente social sobre as instituições, das instituições sobre si mesmas e entre si, ou apenas da institucionalização como produto de evolução das transações, o institucionalismo constata que as ações sociais

e relações humanas tendem a se institucionalizar cada vez mais e isso gera impacto na vida dos indivíduos.

De forma objetiva, a institucionalização denota um processo mediante o qual práticas, normas, ideias, comportamentos, hábitos ou estruturas adquirem um status formal dentro de uma organização ou sistema social. Este processo implica a aceitação e a internalização de procedimentos, diretrizes, protocolos, princípios ou valores correlacionados à prática em questão (PECI,2006). Peci (2006) afirma que a continuidade das instituições não é apenas atribuída ao fato de satisfazerem necessidades humanas, que, importa consignar, são culturalmente definidas; mas conclui que as instituições proliferam e se especializam em termos de função, estando sujeitas a uma maior permeabilidade de contingências.

Numa outra perspectiva, para as análises da forte demanda tecnicista e por resultados frente a uma busca de homogeneidade estrutural e processual, Carvalho, Vieira e Goulart (2005) trazem uma perspectiva neoinstitucional, propondo tratar da organização e suas relações com o tempo e espaço social em que o ambiente está inserido. Como trazido por Bonazzi (2000), citado por Peci (2006), tradicionalmente, enquanto a teoria institucionalista considerava que as organizações estavam postas no ambiente e este servia apenas como cenário inerte, o neoinstitucionalismo entende que o ambiente é um fator ativo na produção das instituições.

O Novo Institucionalismo, ou “neoinstitucionalismo” procura adequar as necessidades das novas eras à estrutura formal das organizações: a inconsistência entre a realidade organizacional e as explicações formais era procurada, no velho institucionalismo, nas interações informais, em padrões de influência, nas coalizões predominantemente internas, refletidas na conformação das estruturas às funções. O novo institucionalismo, sem desprezar as interações informais, destaca a irracionalidade na própria estrutura formal. Essa abordagem destaca conceitos como institucionalização, legitimidade, mitos e normas. (Carvalho, Vieira e Goulart, 2005, p. 866)

O que se percebe, é que a ideia de alteração da estrutura das instituições para abrangência das pressões vigentes no tempo e espaço em que a organização se insere se manifestará, seja para atender aos clamores e pressões internos ou externos às organizações, seja pela gradual e progressiva normatização de classes profissionais, seja para absorver os discursos contemporâneos de avanço de cada período, seja para se adequar aos normativos e à ordem jurídica em vigor ou para

metrificar práticas exigidas para cada setor; e, há também a necessidade de adequação institucional para se preparar para as contingências que permeiam as relações sociais das quais as instituições são cada vez mais protagonistas.

Esse lugar cada vez mais iminente das instituições, como aponta Williamson (1975), se deve ao fato de que elas são eficazes na redução dos custos de transação e potentes nas relações econômicas, já que a institucionalização de práticas e normas pode ajudar a minimizar os custos de busca, negociação e monitoramento nas interações entre agentes e essas transações sempre tenderam ao crescimento e expansão na história humana.

Nesse sentido, DiMaggio e Powell (1983), informam que a racionalização e burocratização que tomou conta das instituições deslocaram a formatação organizacional do mercado competitivo para o Estado e para as categorias profissionais. Ou seja, nesse caso, a busca de eficiência técnica da burocracia, que a priori era utilizada para atender demandas de mercado, também passa a servir a uma eficácia sociológica, porque atores racionais de forma consciente, portanto, deliberadamente, estariam tornando as organizações cada vez mais similares entre si. São essas similitudes a que os autores chamam de isomorfismos.

Nesse sentido, os autores apontam três tipos de isomorfismos presentes nas organizações:

Identificamos três mecanismos por meio dos quais ocorrem mudanças isomórficas institucionais, cada um com seus próprios antecedentes: 1) isomorfismo coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade; 2) isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza; e 3) isomorfismo normativo, associado à profissionalização. [...] No entanto, apesar de os três tipos se misturarem no contexto empírico, tendem a derivar de condições diferentes e podem levar a resultados distintos. [...] O isomorfismo coercitivo resulta tanto de pressões formais quanto de pressões informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais elas dependem, e pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam. Tais pressões podem ser sentidas como coerção, como persuasão, ou como um convite para se unirem em conluio. p.77

As pressões exercidas pelos clamores sociais e pelos debates públicos a nível nacional e internacional e aquela decorrente das legislações que delineiam a conduta ideal das instituições públicas, podem ser compreendidas como fontes contundentes de isomorfismo coercitivo, servindo à adequação das estruturas organizacionais públicas às estratégias dos gestores públicos, já que estes perseguem alinhamento às demandas político-sociais do país e estão sujeitos - para

a sua sobrevivência no poder- tanto à aprovação da ordem jurídica nacional e internacional quanto ao apoio do povo a quem prestam serviço.

Essa caminhada rumo à homogeneização institucional para Meyer e Rowan (1997) acontece, principalmente, por determinados fatores, cujo primeiro e preponderante, seria a criação de redes complexas de relações. Conforme esses estudos, à medida que as redes relacionais se tornam mais interconectadas e densas surgem mais mitos racionalizados (ideias abstratas entre os pares que vão se concretizando em verdades presumidas). Outro fator, é o nível de organização coletiva desses espaços, onde nascem mitos de práticas organizacionais específicas e se espalham por meio das redes de relações, baseando sua legitimidade na suposição de que são racionais e, portanto, efetivas. Na mesma toada, com o desenvolvimento dos Estados centralizados e com integração entre seus atores internos, agentes organizados da sociedade assumem jurisdição sobre diversas áreas. Desse fator, são exemplos entidades como cartórios, registros, escolas, conselhos profissionais, etc. Quanto mais forte a ordem legal racional, maior será a pressão externa sobre as organizações para que se alinhem às regras e procedimentos criados pelo Estado. Por fim, um terceiro fator é o esforço das lideranças nas organizações locais, já que se adaptam ao contexto institucional, mas também desempenham um papel ativo na formação das práticas, políticas, e do próprio contexto.

As organizações mais poderosas, segundo Meyer e Rowan (1997), também influenciam às mais fracas para que alterem adequem suas estruturas e relações e se adaptem aos “requisitos sociais” como se fossem verdadeiras regras institucionais. Dessa forma, alguns formatos de organização, sobrevivem ao se ajustarem às demandas de pressões externas que se convertem em regimentos internos e normas gerais da própria instituição

Nas palavras de Meyer e Rowan (1997, p.342), "quando as redes relacionais se tornam extremamente complexas, as estruturas burocráticas são consideradas o meio mais eficaz e racional para padronizar e controlar as unidades" ; e, conseqüentemente, as instituições se tornam cada vez mais burocratizadas, ou seja, padronizadas. Ocorre que, conforme os autores, o fenômeno de conformação das organizações vai além das formalidades técnicas. Haveria uma lacuna entre a organização formal e a informal existente nas organizações que deve ser observada. Ou seja, para além da sua conformação à burocracia, pode-se verificar que as organizações possuem também uma rede de “conformações informais” que permeiam

o seu campo de formação. Isso, porque as organizações tendem a se conformar ao molde mais “seguro” em que possam transitar em sua existência. Para os autores, os fundamentos dessa abordagem residem na ideia de “sociedade pós-industrial”, na qual as estruturas organizacionais formais são influenciadas pelos valores dos contextos institucionais em que estão inseridas e não pelas necessidades do trabalho em si. Os autores, ao se referirem ao construtivismo social, concebem as organizações como reflexos das realidades socialmente construídas, sendo fortemente influenciadas pelo seu ambiente institucional.

De acordo com os autores, as organizações modernas surgem em um ambiente altamente institucionalizado, onde a criação de profissões, políticas, programas, produtos e serviços, ao ser incorporada pelas organizações, confere-lhes recursos, estabilidade e maior probabilidade de sobrevivência. Nesse processo, as instituições ganham legitimidade para além da razão ou das normas, embora essa legitimação nem sempre se traduza em maior eficácia, já que tais práticas se tornam mitos poderosos adotados cerimonialmente, em razão do seu reconhecimento social, público e, com o tempo, até legislativo. Como resultado, surge um grande conflito entre a busca pela eficácia e a “produção” de legitimidade social, uma vez que as regras institucionalizadas costumam ser voltadas para agregar legitimidade - muitas vezes protegendo estruturas formais já estabelecidas em detrimento de mudanças necessárias. Ainda pior, mudanças voltadas para a eficácia podem ser lidas como comprometimento da conformidade cerimonial da organização e prejudicar seu apoio público. Assim, ao adaptarem sua estrutura ao contexto social predominante, as organizações podem acabar negligenciando suas necessidades internas concretas por resultados. Como exemplos de “validadores” cerimoniais externos, pode-se citar prêmios e conferências com critérios que demonstrem publicamente a performance institucionalizada de uma organização. Esses elementos servem para reforçar socialmente a importância da organização, mas promovem suas ações internas alinhadas às demandas externas, para transparecer sucesso e credibilidade e, assim, por meio da confiança, que é um valor de primeira importância no sistema social e econômico, fugir do fracasso institucional. (MEYER; ROWAN, 1997).

Logo, para Meyer e Rowan (1997) esses mitos desempenham um papel central na forma como as organizações se estruturam e funcionam dentro de um contexto institucional para, aceitos socialmente, serem vistos como símbolos de conformidade com expectativas sociais, legais e políticas a despeito da eficácia

técnica. Ademais, servem para "mascarar" deficiências ou falhas operacionais. Práticas ou estruturas como *compliance* e treinamentos constantes em quaisquer setores não produtivos são exemplos comuns.

Por causa disso, Meyer e Rowan (1997) também reforçam que a avaliação de eficácia técnica e resultados, se bem executada dentro das organizações, pode trazer uma sensação de "enfraquecimento", por expor onde existe falta de eficiência ou efetividade. Nesse contexto, o efeito colateral dessa obsessão por aceitação é que práticas burocráticas elementares da busca por eficiência, tais como inspeção e avaliação, podem passar a serem lidas como um risco, vez que tendem a diminuir a moral e a confiança no contexto organizacional, ao localizar as falhas. Nesse sentido, violam um existente pressuposto de que "todos atuam de forma competente e de boa-fé". Portanto, o controle de conformação pode até ser evitado para evitar "efeitos colaterais". Logo, as organizações tendem a minimizar ferramentas de avaliação, tanto internas quanto externas. Ou seja, assume-se que os membros da organização desempenham suas funções de maneira adequada, sem necessariamente avaliá-los. Outro "colateral" ocorre quando uma organização promete reformas, já que esse movimento de boa-fé e evolução, em uma "sociedade de aparências", indica somente que a estrutura atual é inadequada, podendo ser mais negativo que progressista.

Em suma, para Meyer e Rowan (1997) à medida que aumentam os mitos racionalizados, os ambientes os incorporam, levando à formação de mais organizações formais, que, por sua vez, alimentam os ambientes institucionais. Nesse ciclo, as organizações formais se tornam mais complexas à medida que o Estado se torna mais estruturado. Organizações que adotam mitos institucionalizados são vistas como mais legítimas, bem-sucedidas e com maior potencial de sobrevivência e os esforços de controle organizacional, especialmente em contextos fortemente institucionalizados, visam garantir a conformidade com os rituais, tanto internamente quanto externamente.

Nesse ínterim, Tolbert e Zucker (1999) afirmam que muitas vezes a institucionalização, é tomada como característica inerente ou não às organizações e "negligenciam-se importantes questões sobre os fatores determinantes das variações dos níveis de institucionalização e sobre como tais variações podem afetar o grau de similaridade entre conjuntos de organizações" (Tolbert; Zucker, 1999, p. 197 e 198). Para as autoras, o papel das interações entre as organizações em um determinado campo institucional é fundamental nos processos de decisão. As decisões dos

gestores não são tomadas isoladamente, mas muitas vezes em resposta ao comportamento de outras organizações, levando a um processo de isomorfismo, onde as práticas e estruturas se tornam homogêneas ao longo do tempo.

As autoras ainda destacam que a institucionalização ocorre em diferentes estágios. Inicialmente, práticas informais ou experimentais são adotadas por uma organização, mas, à medida que essas práticas ganham aceitação e reconhecimento, elas se tornam parte integrante do tecido organizacional. Também para as autoras, esse processo é influenciado por forças externas, como normas sociais, pressões culturais e políticas que acabam moldando o comportamento organizacional, sendo fundamentais para a manutenção e a sobrevivência das organizações. Logo, a teoria de Tolbert e Zucker (1999) sobre institucionalização, aborda o processo pelo qual práticas organizacionais, inicialmente inovadoras ou informais, se tornam amplamente aceitas e legitimadas dentro de um contexto social mais amplo, sendo incorporadas à estrutura formal das organizações. As autoras também propõem que, ao longo do tempo, essas práticas se consolidam em normas, valores e estruturas organizacionais que são vistas como "legítimas" pela sociedade, mesmo que não necessariamente otimizem a eficiência ou a eficácia das organizações.

Tolbert e Zucker (1999, p. 206) trazem que

em um contexto organizacional, o processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização ou um conjunto de organizações com problemas semelhantes.

Assim, um conjunto de processos sequenciais se realizado rotineiramente, pode habitualizar e depois sedimentar padrões de comportamento social nas organizações, impactando na cultura institucional. Tal ajuste pode servir para gerar coerência legal, técnica, burocrática, mas também para institucionalização de estratégias de gestão em específico. Para Tolbert e Zucker (1999), que aprofundaram a análise sob o ponto de vista da tomada de decisão pelos gestores, o que se observa é que a tomada de decisões pelos administradores sempre terá dependência e incerteza na caracterização correta do ambiente e presunção de comportamento dos detentores de poder na organização.

As organizações formais são geralmente entendidas como sistemas de atividades coordenadas e controladas que surgem quando o trabalho é incorporado em redes complexas de relações técnicas e trocas de limites. Mas nas sociedades modernas, as estruturas organizacionais formais surgem em contextos altamente institucionalizados. Profissões, políticas e

programas são criados juntamente com os produtos e serviços que são entendidos como produzindo de forma racional. Isto permite que muitas novas organizações surjam e forcem as existentes a incorporar novas práticas e procedimentos, ou seja, as organizações são impulsionadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos pelos conceitos racionalizados de trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade. A organização - que o faz - aumenta sua legitimidade e seus prospectos de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos. Produtos, serviços, técnicas, políticas e programas institucionalizados funcionam como poderosos mitos, e muitas organizações os adotam cerimonialmente. Mas a conformidade com as regras institucionalizadas muitas vezes entra em conflito de forma acentuada. (Tolbert e Zucker, 1999, p.340).

Nesse sentido, além dos isomorfismos, é preciso também observar as interações entre os decisores e as informações disponíveis para a sua gestão, bem como observar a realidade organizacional em confronto com a realidade social, cultural e ambiental, já que a estrutura organizacional precisa acompanhar as novas necessidades para que se mantenha sobrevivente e eficaz diante dos desafios dos novos tempos. Uma institucionalização completa depende dos resultados decorrentes da junção da “baixa resistência de grupos de oposição; promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; correlação positiva com resultados desejados” (Tolbert; Zucker, 1999, p. 208).

A escolha de manter ou adotar novas práticas organizacionais, também conforme argumentado pelas pesquisadoras, está intimamente ligada à busca de aprovação do ambiente ao redor, um comportamento fortemente presumível nos grupos humanos, mas que ao analisar as instituições, muitas vezes alguns estudos deixam passar despercebido. As organizações são compostas por decisores humanos e, portanto, propensas a adotar práticas e estruturas que são amplamente reconhecidas como válidas em seu campo institucional e na sociedade, independente de avaliação técnica de eficácia. Novamente, os decisores dentro da organização tendem a ser mais influenciados pela necessidade de garantir que suas ações estejam de acordo com o que é socialmente aceito, do que pela eficiência ou inovação técnicas.

Quando se fala em mudança organizacional, observa-se uma abrangência teórica da ideia de “mudança constante” ou de “tempo de mudanças” como se, impreterivelmente, as organizações estivessem a todo momento submetidas ao dinamismo da mudança e sua onipresença social e que, as organizações que não sejam capazes de gerenciar as mudanças ou não estejam preparadas a se adaptar

ou realizar suas próprias mudanças estariam fadadas ao fracasso. (GREY,2004). A esta ideia em torno da mudança organizacional como cerne das organizações e do discurso dominante da gestão da mudança, Grey (2004) chama de "fetiche da mudança". O autor aponta que dispõe em sua análise de um ceticismo que o permite questionar o conhecimento estabelecido acerca do tema e enfatiza que "por mais irônico que possa parecer em um texto contra a noção de mudança, a contribuição do ceticismo radical é visualizar um mundo diferente." (p.12)

Assim, para Grey (2004), ao se falar em mudança organizacional, primeiramente é preciso observar a ideia de "onipresença" da mudança, já que, conforme o autor, muitos discursos sobre gestão e sobre organizações absorve uma ideia da mudança como um poder superior à organização e a que se lega parte de seus fracassos. A partir desse paradigma, as mudanças passaram a ser parte das agendas das organizações, que buscaram desenvolver métodos e técnicas para gerenciá-las de formas rápidas e vitais. Em relação a gestão da mudança, Grey (2004) traz que:

Em relação à gestão e ao pensamento organizacional, olhamos além ou entre um sem-número de metáforas que têm por efeito legitimar o fetiche da mudança. Talvez a mais duradoura seja a metáfora mecanicista das organizações como máquinas. Isso, como discutirei mais à frente, dá espaço para a visão do gestor da mudança como um engenheiro. Mas, em termos de justificação da mudança, a metáfora mais importante é a orgânica(ver Morgan, 1986, para uma discussão agora tradicional dessas e de outras metáforas). Esta metáfora enfatiza primeiro a idéia de organização como algo distinto de seu ambiente, e segundo a necessidade de adaptação da primeira em relação ao segundo. Há inúmeras articulações nesse sentido (ver Baum, 1996, para uma visão geral)" p.14

Para o autor, todavia, existe um efeito cíclico em que alteração de uma organização cria um argumento para que as demais também mudem e automaticamente e o ciclo permaneça fazendo com que todas as organizações voltem a mudar por observar o suposto ambiente das outras em que está inserido. Acrescenta-se a essa constante disputa organizacional por mudar rapidamente, o argumento de mudanças em prol do consumidor, ou advindas de consultorias e marketing, mas que nada efetivo acrescentam como melhoria. O que se observa é que o tal "gerenciamento de mudança" teria caráter ilusório, já que não é capaz de controlá-la:

A fantasia da onipotência gerencial não encontra lugar mais óbvio do que o campo da cultura organizacional. Aqui, o modelo dominante, popularizado por Peterse Waterman (1982) e pela enxurrada de literatura de "excelência" que se seguiu, é o de gestão de cultura de cima para baixo. Os executivos

seniores concordam com um grupo de valores para a organização e, por meio de mecanismos de recrutamento, treinamento e socialização, fazem esses valores “descerem” a organização de forma a criar homogeneidade cultural. No entanto, a validade desses modelos “top-down” tem sido amplamente questionada (Smircich, 1983). (Grey, 2004,p.18)

Os problemas encontrados no gerenciamento de mudança seriam problemas comuns às ciências sociais, que, todavia, precisam ser “metodificados” nas organizações, e, diante da impossibilidade de um gerenciamento eficaz das mudanças, as organizações tendem a terceirizar o problema principalmente para a suposta “implementação imperfeita” ou para uma presunção de “resistência à mudança”. Em relação à implementação imperfeita, conforme Grey (2004), esta tem sido a “defesa reserva dos fracassos”, já que diante do imenso investimento realizado no gerenciamento de mudança nas organizações, elas seguem sendo implementadas de forma imperfeita. Quanto à resistência às mudanças, esta seria a principal resposta dada para explicar porque o gerenciamento de mudança se prova complexo e falha na prática. Teoricamente,

Em uma formulação muito característica, Carnall (1985, p. 141-158) baseia-se num clássico e influente trabalho em gerenciamento da mudança (De Vries e Miller, 1984; Adams et al., 1976) para porque a resistência à mudança acontece em cinco estágios:1. Negação – não há necessidade de mudança;2. Defesa – a percepção de que a mudança vai acontecer, junto com a tentativa de evitá-la;3. Descarte – as pessoas começam a descartar suas ligações com as antigas maneiras;4. Adaptação – tanto ao novo sistema quanto, no novo sistema, em termos de ajustes delicados;5. Interiorização – a nova forma torna-se rotina. (Grey, 2004,p.20)

Novamente, há generalização em que o psicologismo é utilizado para afirmar que as pessoas possuem medo daquilo que é diferente. Fazendo-se um paralelo com as teorias tayloristas - onde os empregados eram considerados “naturalmente lenientes”- e a isso atribuíam-se as falhas do modelo industrial, nas mudanças organizacionais há uma atribuição novamente aos “vícios do indivíduo”, em que se sugere que os indivíduos são medrosos e tem antipatia natural aquilo que é diferente, ou seja, à mudança; teoricamente indicando que os resistentes é que são o problema, e não a incompetência das organizações para realizar o processo.

O autor ainda afirma que nem as teorias gerenciais e nem aquelas que se apropriam da psicologia são capazes de cobrir de fato as mudanças ocorridas a nível organizacional que são consequências do dinamismo real dos tempos. Neste ínterim, aparece a figura significativa do líder, que é um outro agente apontado como solução ao problema do gerenciamento da mudança. Todavia

Interessantemente, da mesma forma que existem diversos relatos de falhas no gerenciamento da mudança, existem, na melhor das hipóteses, evidências dúbias sobre o impacto da liderança na performance organizacional (Thomas, 1987). Entretanto, assim como o gerenciamento da mudança, isso em geral não diminui a entusiasmada promoção da liderança como solução. O líder certo fará com que as iniciativas de mudança por parte do topo da hierarquia inspirem aqueles que estão abaixo, e assim o conflito desaparecerá. O líder certo irá unir os valores da organização e superar as dificuldades de comunicação. O líder certo delegará no tempo certo para as pessoas certas. Implícita nas concepções de mudança em que se baseia a liderança, está a ideia de que a mudança virá de cima e será totalmente controlada pelo topo da organização que você observa no entanto é que não é possível afirmar tais pressupostos de forma contundente assim como os demais em relação ao gerenciamento das mudanças. (Grey, 2004, p.21)

Quanto à comunicação e à participação, Grey (2004) acredita que os conceitos relacionais de consciência e criação de compromisso advindos da participação do coletivo e a comunicação bem feita entre os atores envolvidos na mudança não são capazes de gerenciar completamente o impacto das mudanças, servindo apenas como aspectos de controle. E que, ainda que muito bem feitos, não há controle de relação social capaz de lidar completamente com a inevitabilidade do desacordo entre os pares. Dessa forma, as mudanças e seu gerenciamento nas organizações parecem ser somente uma "fábula", já que, na prática, tentar gerenciar a mutabilidade das coisas, muitas vezes converge no retrocesso de ignorar os desejos ou as necessidades humanas factíveis e tangíveis em prol de uma suposta visão do futuro que, na prática, não tem garantia alguma de concretização.

Mahoney e Thelen (2010), em relação às mudanças, trabalham a ideia de que as instituições podem mudar, não visando acompanhar de imediato as demandas externas e internas, mas de forma mais sutil e gradual ao longo do tempo. Apesar disso, embora as mudanças mais contundentes e abruptas possuam ferramentas teóricas suficientes para seu estudo, os autores afirmam detectar ausência de instrumentação científica para o mesmo estudo no que tange às transformações graduais. Nesse sentido, afirma-se que o foco na estabilidade e nas mudanças exógenas são amplamente considerados quando se trata de avaliação sociológica das instituições, pelas mais diversas correntes institucionalistas, passando ao largo da maioria das teorias a mudança lenta.

Mahoney e Thelen (2010) apontam que mudança e estabilidade estão interligados nas instituições porque os beneficiários do *status quo* dependem de cultivar mobilizações relativas ao apoio político e aquisição de recursos dos mais diversos tipos, utilizando-se para isso de esforços ativos para solucionar as

ambiguidades e resolvê-las a seu favor. Assim, sejam geradas exógena ou endogenamente, pode-se afirmar que as instituições buscam estabilizar as expectativas através de uma tentativa de estratégia de administração das mudanças. Entretanto, naturalmente as próprias regras que buscam a estabilidade e a normatização das mudanças são ambíguas e passíveis de produzir alterações.

Mahoney e Thelen (2010) ainda aludem à teoria de Williamson (1975) apontando que instituições tendem a se embasar na ideia de “cunha da incerteza” (situação em que as decisões contratuais e organizacionais são tomadas sob condições de incerteza significativa), de forma que somente diante de “coalizões necessárias” as mudanças paulatinas se desenvolvem e tomam forma perene nas organizações.

Os autores argumentam que as instituições não são estruturas estáticas, mas sim arenas de disputas políticas contínuas, onde a ambiguidade nas regras e a distribuição desigual de poder entre os atores criam oportunidades para mudanças graduais. A todos esses fatores ainda se somam questões exógenas extremamente importantes, como- por exemplo - o contexto político que influencia na possibilidade de manutenção do *status quo* e da questão da discricionariedade quando da execução e interpretação de normas. Esse ponto merece atenção redobrada, à medida que as diferenças nos níveis de discricionariedade para a interpretação, ajudam a explicar os modos em que a mudança institucional se processa. Também argumenta-se que a estabilidade institucional depende de esforços contínuos de mobilização política e que as instituições contêm, em si mesmas, as sementes de sua transformação. Assim, a teoria oferece uma perspectiva mais dinâmica e realista sobre a evolução institucional, reconhecendo que mudanças significativas podem emergir de processos graduais e internos, em vez de depender exclusivamente de choques externos ou momentos críticos.

Caldas e Hernandez (2017), por sua vez, escrevem sobre a resistência à mudança, realizando uma revisão crítica acerca do tema e reafirmando o dito por Grey (2004) de que a tentativa da gestão de mudança organizacional tornou-se uma das principais atividades para as empresas e instituições em geral e que o cerne problemático da sua implementação aponta para dita resistência à mudança pelos estudos realizados.

Todavia, como bem descrito pelos autores se sabemos tanto (sobre como preveni-la ou superá-la), por que a resistência à mudança ainda é considerada uma das principais barreiras à transformação organizacional

bem-sucedida? A resposta mais provável é que, do ponto de vista científico e a despeito de todas as receitas, nós, na verdade, não sabemos muita coisa sobre o que é a resistência à mudança, suas causas, quando é mais provável que aconteça, o efeito que pode (ou não) produzir em esforços de transformação ou os métodos que podem existir para lidar com ela. (Caldas e Hernandez, p.32)

Para Caldas e Hernandez (2017), poucas pesquisas acerca do tema observam de fato quem e por quais motivos haveria resistência às mudanças. Dessa forma, a abordagem massificada não traz as respostas necessárias. Assim os autores buscaram derivar um modelo de resistência individual a mudança, buscando compreender quais os comportamentos dos indivíduos podem ser uma resultante da percepção negativa sobre mudança. O que se verificou é que as receitas existentes e comumente utilizadas para lidar com esse desafio não têm sido eficientes nem na prevenção e nem na sua superação. Os paradigmas existentes, conforme Caldas e Hernandez (2017), se assentam principalmente nos pressupostos de que:

A resistência à mudança é um fato [...] A resistência à mudança é nociva [...] Os seres humanos são naturalmente resistentes a mudanças [...] Os empregados são os atores organizacionais que têm maior probabilidade de resistirem à mudança [...]: A resistência à mudança é um fenômeno massificado. (p.34 a 37)

porém, diante das pesquisas, percebeu-se que todos os pressupostos vinham com contrapontos relevantes. Ainda que a origem do problema esteja nos pressupostos que são apontados de forma errada, advindo das propostas clássicas em que se massifica a compreensão no senso comum, verifica-se que há desdobramentos com contrapressupostos não observados e individuais, como o fato de que quem realmente resiste às mudanças é quem detém mais poder que pode ser por elas mitigado, e não os empregados executivos; ou mesmo que as pessoas comuns anseiam por mudanças, que lhes causa, inclusive, produção hormonal de bem estar, apesar da cautela com o desconhecido.

Desse ponto de vista, verifica-se uma culpabilização dos empregados. Com base na psicologia da percepção, utilizando-se do modelo de resistência individual à mudança, Caldas e Hernandez (2017), partiram do indivíduo como unidade de análise e perceberam sete estágios existentes entre a exposição à mudança, até a adoção de um determinado comportamento e verificou-se que ao final poderia haver como resultado: comportamento resistente; superação da resistência; indecisão ou adoção espontânea de uma mudança; mostrando que existem variáveis, tanto individuais, quanto situacionais que podem influenciar na percepção e comportamento desses

indivíduos. O modelo basicamente determina que “tão importante quanto a análise das causas da resistência- particularmente para a mudança organizacional- é a identificação dos grupos e indivíduos que terão maior inclinação a resistir à mudança” (p.41). O modelo proposto divide-se em: exposição à mudança ou inovação, processamento inicial; resposta inicial à mudança; processamento estendido (onde o agente irá avaliar cuidadosamente a mudança); aceitação e resistência emocionais (que é onde geralmente se assentam os diversos modelos antigos, afirmando que tão somente este ponto importa) e, ainda, o sexto estágio de integração (em que o indivíduo vai integrar as emoções e respostas cognitivas), gerando um resultado do processo. Ou seja, apesar das questões cognitivas envolvidas quando do processamento e absorção de uma mudança, há também as influências externas e o decurso de tempo necessário para que a mudança se concretize em uma resposta individual, e, posteriormente um amálgama de grupo, influenciando o rumo da organização.

Importa, neste ponto, manter o ceticismo de Grey (2004), de que nem sempre a incapacidade da organização realizar mudanças deve ser creditada aos indivíduos executores, já que o processo de mudança, até se concretizar em resposta, tem um caminho lento, como se observou nas pesquisas de Caldas e Hernandez (2017).

## **2.2 Elementos da Análise Institucional**

Entre os alicerces teóricos empregados neste trabalho, como visto, predominam as ideias do novo institucionalismo, já que a teoria oferece possibilidade de análise do processo de institucionalização com o olhar sobre as relações humanas e com o ambiente, e, de maneira específica, pode ser instrumento para uma melhor avaliação dos programas de integridade, cerne dessa dissertação.

Os teóricos escolhidos para serem aplicados a este estudo possuem em comum, além de categorias analíticas da implementação de inovações que paulatinamente se tornam institucionalizadas, a compreensão de que a institucionalização é um processo social, em que há um amoldamento de realidades sociais em prol das instituições e institucionais em prol da sociedade, sendo que até os membros da sociedade passam a supor e a introjetar uma definição prévia de “como as coisas são ou deveriam ser” por influências institucionais (SCOTT, 2014).

Além das três fases descritas por Tolbert e Zucker (1999), serão tratados no trabalho alguns dos fatores que influenciam a institucionalização e que podem ser avaliados em conjunto, como o contexto da legitimação de Scott (2014) a conformidade de DiMaggio e Powell (1983), a mudança institucional em Mahoney e Thelen (2010) e a ideia de “mito e cerimônia” de Meyer e Rowan (1997).

Para além de uma perspectiva econômica, racional, somente das pressões políticas e sociais externas às instituições, existe, portanto, a ideia de que o comportamento organizacional e as operações das instituições podem ser entendidos, também, por uma lente que leve em consideração as próprias pressões institucionais, internas, que afetam suas escolhas e estratégias no mundo (SCOTT, 2014). Nesse caso, a teoria desenvolvida por Scott (2014), propõe um modelo que identifica três dimensões internas principais e contundentes das/nas instituições – regulatória, normativa e cognitiva – e como elas se interrelacionam para influenciar os processos dentro das organizações. Ao abordar as interações dessas dimensões, o autor sublinha a necessidade de considerar as pressões externas sem desconsiderar o que ele chama de “fatores institucionais” ao analisar mudanças e transformações organizacionais em contextos de institucionalização. A dimensão regulatória envolve leis, normas formais e regras que estruturam o comportamento dos indivíduos e organizações, sendo imposta por entidades estatais ou outras autoridades e pode ser observada em políticas governamentais e contratos. A dimensão normativa trata dos valores, normas e expectativas sociais que definem o comportamento aceitável em uma sociedade ou organização, destacando a importância da socialização e dos códigos de conduta. Finalmente, a dimensão cognitiva refere-se às crenças e significados compartilhados que moldam a percepção da realidade social e organizacional, influenciando as decisões e interações dos indivíduos, e, aqui, estão as crenças que formam a cultura organizacional- ponto nevrálgico nas mudanças ou transformações.

Para Scott (2014) as instituições estabilizam, mas também acabam por sofrer revoluções de tempos em tempos em busca de legitimidade. Nessa busca, o pilar regulador é fundamental para a lógica utilitarista e escolhas racionais nas organizações; o pilar normativo, foca nos valores e normas sociais que introduzem uma dimensão prescritiva e obrigatória na vida social; e o pilar cultural-cognitivo observa como as crenças e a cultura moldam a realidade social e influenciam as organizações (SCOTT, 2014).

DiMaggio e Powell (1983), estudaram a conformidade. No seu estudo, os autores exploram a tendência à homogeneidade das formas e práticas organizacionais dentro de um campo organizacional. Essas tendências são chamadas isomorfismos e são frutos da propensão das organizações a se tornarem mais semelhantes entre si ao longo do tempo, independentemente de suas diferenças iniciais. Esse fenômeno ocorre devido às já mencionadas pressões externas e internas que forçam as organizações a adotar práticas, estruturas e comportamentos semelhantes aos de outras em seu campo de atuação. Para os autores, essas pressões, podem ser coercitivas (impostas por regulamentações e exigências externas), normativas (resultantes da pressão de normas e expectativas sociais) ou miméticas (que surgem quando organizações copiam práticas de outras, geralmente em contextos de incerteza). Assim, as organizações tendem a se homogeneizar/conformar, visando legitimação e maior aceitação no mercado ou sociedade, o que pode reduzir a diversidade organizacional e promover a conformidade com padrões estabelecidos (DIMAGGIO E POWELL, 1983).

Acerca dessa proliferação de práticas similares nas organizações, pode-se verificar das ideias de Meyer e Rowan (1997) que os autores abordam os fatores sob uma perspectiva de que essas similitudes contribuem para a obtenção de uma certa “legitimidade” pelas organizações, através de validadores externos, pela aquisição de legitimidades a partir das estruturas formais que são advindas das ideias de mito e cerimônia.

As organizações frequentemente adotam estruturas e práticas, não por sua eficácia técnica comprovada, mas por sua conformidade com expectativas socialmente legitimadas. Nesse sentido, conforme Meyer e Rowan (1997), práticas organizacionais amplamente aceitas se tornam mitos institucionalizados, funcionando como "scripts sociais" que orientam a estrutura formal das organizações, mesmo quando sua eficácia é questionável. Esse processo gera o fenômeno do desacoplamento, em que há uma separação entre as estruturas formais e as atividades reais, de modo a preservar a legitimidade simbólica perante o ambiente institucional (MEYER; ROWAN, 1997).

Tolbert e Zucker (1999) sugerem a análise da institucionalização dividida em três fases, ou etapas: habitualização, objetificação e sedimentação.

No contexto organizacional a habitualização envolve a criação de novas estruturas para resolver problemas específicos e a formalização dessas estruturas em

políticas e procedimentos. A segunda etapa, chamada objetificação, se dá quando as organizações começam a usar evidências de que a estrutura tem sido eficaz para resolver os problemas enfrentados e a adoção daquela nova estrutura já utilizada é vista como menos desafiadora do que criar algo do zero. Um consenso social entre os decisores surge sobre o valor da estrutura, o que resulta em uma adoção mais ampla. Esse processo é impulsionado, em parte, pela observação das práticas de concorrentes e pela busca por uma maior competitividade. E a derradeira fase, sedimentação, exige uma combinação de amplitude, tempo e profundidade para consolidar a estrutura como algo enraizado e imutável dentro da organização e ocorre quando a estrutura se solidifica ao longo do tempo, sendo preservada através das gerações de membros da organização. Outros fatores, incluindo a baixa resistência por parte dos grupos opositores, o apoio contínuo de defensores culturais e a correlação positiva com os resultados almejados, também são relevantes para que a sedimentação seja plena (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 208).

Já a teoria de mudança institucional gradual proposta por Mahoney e Thelen (2010) destaca que transformações institucionais significativas podem ocorrer de maneira incremental, sem a necessidade de rupturas abruptas. Eles identificam quatro mecanismos principais de mudança institucional: deslocamento (substituição de regras existentes por novas), camadas (adição de novas regras às existentes), conversão (reinterpretação das regras para novos propósitos) e esgotamento (declínio gradual da eficácia das regras existentes). Esses processos são impulsionados por agentes que exploram as lacunas e ambiguidades institucionais para promover mudanças alinhadas aos seus interesses.

A abordagem de Mahoney e Thelen (2010) enfatiza a importância de fatores endógenos tais quais a ação estratégica dos gestores do poder e a ambiguidade institucional na explicação das mudanças institucionais.

Para a análise de caso a ser desenvolvida nesta dissertação serão utilizados os elementos e categorias teóricos mencionados neste subtítulo - que serão melhor esquematizados no Capítulo de Percurso Metodológico, e explorados no Capítulo de Análise dos Resultados - extraídos dos estudos dos autores aqui referenciados, vez que, considerando que o processo de criação e implementação de um novo formato de funcionamento para a Corregedoria do MAPA representa um caso de busca pela institucionalização de novas práticas por meio de mudanças de arranjo institucional, é possível verificar que, tanto questões de institucionalização, quanto as que

tangenciam as mudanças institucionais, podem estar representadas no caso estudado de forma significativa.

### **3. PERSPECTIVAS ACERCA DA CORRUPÇÃO E DA INTEGRIDADE**

#### **3.1 Estudos acerca da corrupção**

A corrupção pode ser definida como a manifestação de práticas antiéticas, imorais, irregulares e até ilegais nas instituições, por intermédio das quais os agentes enriquecem privadamente ou obtêm vantagens para si ou para outrem, em detrimento dos interesses pelos quais deveriam agir. Na administração pública, pode ocorrer pelo “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”. (Barreto, Midlej e Gomes 2019, p. 2). Nesse sentido, 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).

Como um fenômeno social e político que afeta diversas sociedades de maneiras complexas, apresentando implicações significativas para o funcionamento das instituições e para o desenvolvimento econômico e social em vários países, a corrupção está enraizada nas práticas políticas e nas estruturas institucionais, sendo um obstáculo ao fortalecimento das democracias e ao aprimoramento das políticas públicas. A literatura acadêmica sobre o tema, traz que corrupção é comumente entendida como o uso indevido do poder público para benefícios privados. Para Rose-Ackerman (1999) o fenômeno ocorre quando um agente público utiliza sua posição para obter ganhos pessoais, prejudicando, assim, o interesse coletivo. Sua teoria destaca que a corrupção é prejudicial às instituições democráticas e ao desenvolvimento econômico, uma vez que mina a confiança pública nas autoridades e distorce o funcionamento das instituições.

Rose-Ackerman (1999) ainda afirma que a definição de corrupção relacionada ao interesse público está diretamente ligada à compreensão do que constitui esse interesse. Contudo, a literatura sobre o tema apresenta muitas discordâncias quanto a essa definição. Ao longo do tempo, o conceito de interesse público foi sendo alterado conforme o sistema de governo em vigor. Durante o período patrimonialista, a distinção entre o público e o privado não era clara. Na monarquia,

esse conceito permanecia ambíguo, dependendo das relações entre o arbítrio do monarca e as tradições vigentes. Já no republicanismo, o fortalecimento do Estado passou a conferir uma primazia legal ao interesse público, sendo sua definição regulamentada e compatibilizada com os interesses privados. Ou seja, a corrupção poderá ser definida como um fenômeno no qual interesses privados prevalecem sobre o interesse público.

Rose-Ackerman (1999) informa que vários tipos de manifestação podem ocorrer como concretização do fenômeno da corrupção. Desde conflitos de interesse, até suborno, fraude e peculato constam como irregulares ou ilegais na maioria dos países. Apesar disso, a visão específica de pesos e medidas de cada país tende a mudar, bem como há diferenças entre o que é conceituado ou não como corrupção, a depender de quem pesquisa o fenômeno. A autora defende que para combater esse problema é necessária a criação de mecanismos institucionais que aumentem a transparência e a responsabilização dos agentes públicos, como a implementação de sistemas de fiscalização e auditoria.

Essa abordagem focada na melhoria das instituições está alinhada com a teoria institucional de North (1990) que argumenta que a corrupção é mais prevalente em países onde as instituições formais são frágeis, incapazes de garantir uma fiscalização adequada e a responsabilização dos governantes. O autor observa que, em sociedades com instituições frágeis, as elites políticas e econômicas se aproveitam das lacunas existentes para promover seus interesses, o que torna a corrupção um fenômeno sistêmico. Nesse sentido, ele sugere que a reforma das instituições é essencial para reduzir a corrupção de forma duradoura, pois apenas um sistema institucional forte pode garantir a implementação de políticas eficazes de combate à corrupção.

Por sua vez, Johnston (2005) propõe uma abordagem mais detalhada, classificando a corrupção em diferentes "síndromes", dependendo do contexto político e econômico de cada país. Para ele, em regimes autoritários, a corrupção tende a ser mais concentrada nas elites, com a apropriação dos recursos públicos para o benefício de um pequeno grupo de governantes. Já em democracias, a corrupção pode se manifestar de forma mais difusa, com práticas de suborno e clientelismo envolvendo diversas camadas da população. O autor ainda destaca que, independentemente do regime, a corrupção é um reflexo de um sistema político que

falha em garantir a equidade e a justiça social e sua eliminação requer mudanças estruturais profundas.

Esse olhar mais amplo sobre as diferentes formas de corrupção também é reforçado pela teoria econômica de Klitgaard (1988), que propõe uma fórmula simples para compreender as condições que favorecem a corrupção e, em sua obra, afirma que a corrupção é mais prevalente quando há monopólio do poder, grande discricionariedade nas ações dos governantes e falta de responsabilização. Ele argumenta que para reduzir a corrupção, é necessário descentralizar o poder, aumentar a transparência e criar sistemas de prestação de contas que responsabilizem os agentes públicos por suas ações.

No contexto brasileiro, os estudos sobre corrupção possuem uma especificidade em se considerar mais o peso do fator histórico-político do país. Nesse sentido, Filgueiras (2009) esclarece que, embora a concepção popular da corrupção seja a sobreposição dos interesses privados aos públicos, essa visão tende a reduzir a corrupção a um problema meramente econômico, negligenciando seus impactos políticos. Para o autor, a definição de corrupção pode ser abordada tanto sob uma perspectiva política quanto econômica, mas "ao contrário do que sugere a visão predominante sobre corrupção, a definição desse conceito exige uma base sólida de valores e normas no campo político" (FILGUEIRAS, 2009, p. 359-360).

O Brasil com sua longa tradição de patrimonialismo e clientelismo, portanto, ofereceria um terreno fértil para práticas corruptas. Moisés (2010), analisa como a corrupção no Brasil está intimamente ligada à fragilidade das instituições políticas e à persistência de uma cultura política que valoriza o clientelismo. O autor argumenta que a corrupção não deve ser vista apenas como um problema de desvios individuais, mas como um reflexo das falhas estruturais do sistema político brasileiro. A troca de favores e a busca por apoio político em troca de benefícios pessoais são práticas arraigadas na política brasileira e, muitas vezes, são tratadas como uma parte natural do processo político. Para Moisés, o combate à corrupção no Brasil exige mudanças profundas nas instituições e na cultura política, incluindo a implementação de reformas que favoreçam a transparência e a responsabilidade pública.

Nogueira (2017), em seus estudos sobre a corrupção e a democracia brasileira, também destaca a importância da cultura política para entender a persistência desse fenômeno no Brasil. O autor observa que a corrupção no país é alimentada por um sistema político que ainda valoriza a prática do "toma lá, dá cá",

ou seja, a troca de favores entre políticos e grupos de interesse em busca de vantagens mútuas. Ele sugere que, além das reformas institucionais, é necessário promover uma mudança cultural, na qual a ética e a transparência sejam valorizadas em todos os níveis da política. O autor aponta a desconfiança nas instituições e a falta de fé no sistema democrático como fatores que contribuem para a normalização da corrupção, criando um ciclo vicioso em que a impunidade e a falta de responsabilização perpetuam práticas corruptas.

Cardoso (2001), por sua vez, também oferece uma reflexão sobre as causas da corrupção no Brasil, destacando a centralização do poder e a fragilidade das instituições como fatores que favorecem o aparecimento da corrupção. Para o autor o sistema político brasileiro, baseado em alianças entre elites políticas e econômicas, cria um ambiente onde a corrupção é vista como uma prática aceitável para a manutenção do poder. Para ele, a solução para esse problema também passa pela reforma das instituições, de modo a garantir maior transparência e responsabilização dos governantes. Essa análise é corroborada por Buarque de Holanda (1995), que aponta para o patrimonialismo como uma característica fundamental da formação do Estado brasileiro. Para o autor, a fusão entre o público e o privado no Brasil tem suas raízes desde o período colonial e continua a influenciar a forma como as elites políticas e econômicas exercem o poder no país. Essa tradição patrimonialista facilita a prática de corrupção, pois as autoridades políticas tratam os recursos públicos como se fossem de sua propriedade pessoal, o que enfraquece o Estado de Direito.

Quando se fala nesse fenômeno, é preciso entender que a corrupção, conforme Viol (2021), não foi sempre entendida como algo negativo, ao contrário, já foi vista como um estímulo aos resultados que “lubrificava as engrenagens” institucionais e garantia o funcionamento prático do sistema técnico burocrático. Diante disso, foi necessário um esforço focado da atenção internacional na criação de meios de combate e prevenção à corrupção, já que interpretada como um fenômeno Mundial de custos econômicos e prejuízos sociais gigantescos para os países, a prática passou a preocupar a agenda internacional de desenvolvimento.

Falando-se em Brasil, Coutinho e Silva et al. (2017) menciona que “dado o atual momento de crise política e os inúmeros casos de fraude e corrupção na estrutura governamental brasileira divulgados na mídia nos últimos anos, é possível observar um aumento da preocupação por parte do Governo Federal [...] no sentido

de aprimorar o Sistema de Controle Interno na gestão pública no Brasil” (p.22). Essa mobilização articulou políticos e órgãos de controle para buscarem o desenvolvimento de agendas com práticas que combatam e previnam o pensamento e os atos de corrupção na administração pública nacional. Conforme o autor, " inúmeras empresas privadas e o governo ampliaram a aplicação de controles internos em seus procedimentos para o combate de novas ações fraudulentas e desvios de recursos públicos” (p.31) nos últimos anos.

Para os autores, é necessário considerar as dinâmicas de poder, as relações de clientelismo e a centralização política que moldam o comportamento dos agentes públicos. Ou seja, não há apenas a necessidade de endurecimento das leis e o fortalecimento das instituições, mas também uma mudança cultural profunda que promova a ética, a transparência e a responsabilidade pública em todos os níveis do governo. Isso se relaciona a nível organizacional com a ideia de mudanças na cultura, não só pelos discursos, mas pelas práticas implementadas para gerar um *status* de segurança jurídica- da qual faz parte a sensação punibilidade.

Existe, para além da averiguação de desvios específicos e publicizados, a necessidade, portanto, de se combater efetivamente a corrupção por meio de reformas nas rotinas das instituições, fortalecimento da responsabilização dos agentes públicos e promoção de uma cultura interna que valorize a transparência e a ética no exercício do poder. Assim, do contexto institucional de demanda crescente de combate à corrupção nasce o campo organizacional que procura integrar às estruturas da Administração Pública a implementação, manutenção e renovação das práticas de integridade, entre as quais está o objeto deste estudo.

### **3.2 Estudos acerca da integridade**

A integridade, comporta, teoricamente, diferentes dimensões de seu conceito, que, de modo geral, se refere à congruência entre os valores, princípios e ações de um indivíduo ou organização. Oposta à corrupção, a integridade é considerada um elemento essencial para o estabelecimento de relações confiáveis e a manutenção de sistemas éticos, seja em contextos individuais, organizacionais ou sociais (VIOL,2020). As abordagens teóricas mais relevantes sobre o conceito de integridade envolvem perspectivas filosóficas, psicológicas e sociológicas, cada uma oferecendo uma visão distinta sobre o significado e a importância desse princípio.

A abordagem filosófica de Kant (2002) é uma das mais influentes nesse campo. Para Kant, a integridade está intrinsecamente ligada à moralidade e à autonomia do indivíduo, sendo fundamentada na capacidade de agir conforme princípios éticos universais, independentemente das consequências pessoais. O autor argumenta que a integridade está vinculada ao conceito de “boa vontade” e ao imperativo categórico, que Kant definiu como sendo o princípio moral fundamental que orienta as ações humanas de maneira universal (o pensador afirma que se deve agir apenas de acordo com máximas que se possam desejar universalizadas e sem contradição). Nesse sentido, a integridade é entendida como uma expressão do dever moral, que deve prevalecer sobre interesses pessoais ou externos.

Em contraste, a teoria psicológica de Kohlberg (1981) sobre o desenvolvimento moral, também oferece uma compreensão relevante sobre a integridade como uma capacidade que se desenvolve ao longo do ciclo de vida, à medida que os indivíduos internalizam valores éticos de maneira gradual. Nesse contexto, a integridade é vista como uma manifestação da justiça moral na qual o indivíduo se compromete com princípios éticos universais que vão além das normas legais ou regras impostas pela sociedade. Kohlberg identifica diferentes estágios do desenvolvimento moral, e, para ele, a integridade surge à medida que o sujeito age de acordo com esses princípios universais, refletindo uma evolução moral.

Holloway (2000), por sua vez, enfatiza a integridade como um princípio ético central para a vida em sociedade e argumenta que a integridade é a capacidade de alinhar as ações pessoais com um código ético universal, e que a falta de integridade resulta no descompasso com os valores fundamentais que sustentam a convivência harmoniosa. Para ele, a integridade não se resume ao simples cumprimento de regras, mas envolve uma coerência moral interna que exige constante autoavaliação e comprometimento com valores essenciais para uma sociedade justa.

A perspectiva sociológica, representada por Durkheim (1893), foca na integridade no contexto social e institucional. Durkheim vê a integridade como um fenômeno que é construído e mantido dentro das estruturas sociais. Segundo o autor, a coesão social depende da capacidade de seus membros de internalizar normas compartilhadas, incluindo comportamentos íntegros. Ainda, a integridade transcenderia a ação individual, tornando-se uma característica coletiva essencial para a estabilidade e funcionalidade da sociedade. A integridade, nesse caso, está

diretamente ligada ao cumprimento das normas sociais, que regulam o comportamento dos indivíduos e garantem a ordem e a harmonia social.

Dworkin (2007) de quem o trabalho é amplamente permeado pelo conceito de integridade, afirma que “A integridade é uma terceira virtude política, ao lado da justiça e do devido processo legal” e que se refere:

ao compromisso de que o governo aja de modo coerente e fundamentado em princípios com todos os seus cidadãos, a fim de estender a cada um os padrões fundamentais de justiça e equidade ( Dworkin, 2007, p. 202). [...] Nossos instintos sobre a conciliação interna sugerem outro ideal político ao lado da justiça e da equidade. A integridade é o nosso Netuno. A explicação mais natural de porque nos opomos às leis conciliatórias apela a esse ideal ( Dworkin, 2007, p. 222).

A teoria da integridade, para o autor, pressupõe dois aspectos fundamentais: um de natureza legislativa e outro de natureza jurisdicional. O aspecto legislativo é a responsabilidade atribuída ao parlamento de garantir a coerência moral do conjunto de leis do Estado. O aspecto jurisdicional aponta que os julgadores considerem a coerência moral como um princípio hermenêutico fundamental ao interpretar e aplicar suas decisões. A Integridade para o autor, pode ser interpretada como “uma proteção a contra a parcialidade, a fraude ou outras formas de corrupção”.

No âmbito organizacional, em específico, a integridade está frequentemente associada à ética organizacional. Trevino e Nelson (2007) conceituam a integridade organizacional como o compromisso de uma instituição com práticas transparentes, honestas e responsáveis. Eles destacam que a cultura organizacional deve ser orientada por valores éticos, nos quais líderes e colaboradores compartilham um compromisso mútuo com práticas morais, fortalecendo a confiança tanto internamente quanto com os stakeholders da organização. Nesse contexto, a integridade é vista como um fator crucial para a credibilidade e reputação de uma organização, impactando diretamente seu desempenho e relações externas. Para que essa interpretação ganhe força factual, todavia, é preciso que haja a institucionalização da integridade.

Nesse sentido, Trevino e Nelson (2007) informam do esforço contrário à corrupção, qual seja a perseguição à institucionalização da integridade, que se refere ao processo de incorporar práticas éticas e comportamentos íntegros de forma estruturada dentro das instituições, sejam públicas ou privadas. Esse processo envolve a criação e a implementação de normas, políticas e mecanismos que asseguram a transparência, a responsabilidade e o cumprimento dos valores morais

em todas as atividades da organização. A institucionalização da integridade busca transformar os princípios éticos em parte fundamental da cultura organizacional, promovendo um ambiente no qual a honestidade e o respeito às normas não sejam apenas desejáveis, mas exigidos em todos os níveis de interação e decisão. Isso implica em criar sistemas de monitoramento, treinamento e mecanismos de avaliação para garantir que as ações de todos os membros da instituição estejam alinhadas com esses valores, contribuindo para uma operação mais transparente e confiável.

## **4. PERCURSO METODOLÓGICO**

### **4.1 Tipo de pesquisa**

Com o objetivo de estudar como o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) buscou avançar na implementação da integridade organizacional por meio de uma inovação em seu arranjo institucional de correição, optou-se pela realização de pesquisa qualitativa, através da análise descritiva com explanação do caso, explorando as fontes, meios, formatos e os procedimentos organizacionais aplicados.

Buscou-se, após partir de uma breve conceituação teórica acerca de institucionalismo, corrupção e integridade, delinear o arranjo institucional de integridade do governo federal brasileiro, afunilando-se a pesquisa em direção ao estudo de caso da unidade de Corregedoria Federal em específico, onde houve uma mudança organizacional por meio de inovações no arranjo normativo, estrutural e nos paradigmas organizacionais, com a finalidade de implementar melhores práticas, processos e resultados de integridade e combate à corrupção com eficiência (mais eficácia, com menos recursos).

Na intenção de atingir os objetivos de pesquisa da dissertação, realizada de forma qualitativa, como melhor se expõe a seguir, procedeu-se à escolha das técnicas metodológicas de descrição e explicação.

A exposição do caso foi realizada por meio da explicação do funcionamento do setor de Correição do MAPA e do estudo do contraste entre o aparato organizacional, os processos e procedimentos administrativos e os resultados correicionais do Ministério antes e após a implementação das subunidades administrativas de Corregedoria chamadas de Núcleos Permanentes Disciplinares (NPDs). Para isso, avaliou-se a mudança ocorrida na organização partir da análise das adequações normativas e estruturais realizadas, do processo de mudança institucional e seus impactos nas práticas e paradigmas da organização, das inovações no funcionamento dos processos e pela verificação dos resultados gerados com o novo formato.

Para a análise do caso dos NPDs da Corregedoria do MAPA, conforme os ensinamentos de Tolbert e Zucker (1999), optou-se pela pesquisa qualitativa, já que quando se fala em metodologia de pesquisa nas ciências sociais, neste caso, na investigação dos fenômenos que derivam das pressões internas ou externas que atuam sobre as organizações, é interessante uma abordagem que permita a absorção de significados de comportamentos sociais que atuam sobre a instituição e vice-versa.

Ademais, a análise qualitativa pode abordar relações internas à organização e que permitam achados derivados da subjetividade humana nas dinâmicas de trabalho, grupos e liderança, abarcando eventuais incongruências inerentes a estas redes relacionais. Pode-se abordar, portanto, tanto as complexidades das influências ambientais quanto as das relações (SHAH; CORLEY, 2006). Nesse sentido, ao se estudar um fenômeno político-social como é o caso da busca de implementação de integridade, a abordagem qualitativa parece uma opção mais adequada.

Mynayo (1993, p. 244) afirma que “A abordagem qualitativa realiza uma aproximação fundamental e de intimidade entre sujeito e objeto, [...] a partir dos quais as ações, as estruturas e as relações tornam-se significativas.” Nesse sentido, abordando-se essa metodologia de maneira dialética,

[...]é capaz de atuar em nível dos significados e das estruturas, entendendo estas últimas como ações humanas objetivadas e, logo, portadoras de significado. Ao mesmo tempo, tenta conceber todas as etapas da investigação e da análise como partes do processo social analisado e como sua consciência crítica possível. Assim, considera os instrumentos, os dados e a análise numa relação interior com o pesquisador, e as contradições como a própria essência. (Mynayo, 1993, p.245)

Em suma, o "objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar uma amostra do espectro dos pontos de vista, diferentemente da amostra do levantamento onde a amostra probabilística pode ser aplicada na maioria dos casos" (Gaskell, 2002, p.70). Ou seja, entende-se que ao se abordar a temática de institucionalização da integridade a partir de um certo grau de indução e partindo-se de um arcabouço teórico prévio, mas mantendo as variáveis e hipóteses mais flexíveis, a pesquisa qualitativa permitirá resultados mais abrangentes e satisfatórios para o problema proposto (JÚNIOR, LEÃO E MELLO, 2011).

Utilizando a pesquisa qualitativa exposta pela abordagem descritiva, portanto, buscou-se as características do caso, descrevendo as variáveis encontradas. Por meio da explanação, foi possível aprofundar e complementar a abordagem descritiva, perseguindo o aprofundamento dos motivos, motivações e formas do acontecimento. (COLLIS; HUSSEY, 2005)

## **4.2 Método de pesquisa**

Com relação ao método de pesquisa, conforme mencionado anteriormente, foi realizado estudo de caso, visto que a pesquisa, ao buscar entender como, na prática, se operacionaliza o avanço na implementação da integridade por meio da

gestão das ações e práticas de controle interno no serviço público, tratou de estudo de caso da Corregedoria do MAPA. O estudo de caso que se adequa à pesquisa, citado por (Alves-Mazzotti, 2006, p.641), deverá estar relacionado a algo que decorre da natureza do caso; do histórico do caso; do contexto físico, econômico, político, legal, ou estético do caso; de outros casos pelos quais eram conhecidos e dos informantes pelos quais pode ser conhecido. Conforme Alves-Mazzotti (2006), apesar de existirem várias metodologias diferentes para estudo de caso, é importante verificar que o grande desafio dessa modalidade se assenta entre o processo de produção de conhecimento científico e conversação entre as partes. Os critérios para avaliação do estudo de caso existem e podem ser aplicados para identificação e seleção de caso, bem como para extrair pontos de aplicação geral da produção de conhecimento através dos estudos de caso. Conforme o autor, por meio da utilização de critérios justos, portanto, é possível que o estudo de caso se torne relevante justifique o esforço de compreensão para atuar nas pesquisas acadêmicas.

Como ensina Yin (2001), o estudo de caso é um método que permite uma visão holística, permitindo a pesquisa empírica do fenômeno dentro de seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos e é um bom método para responder a questões do tipo "como" e "por que" ocorreram mudanças, sendo aplicável tanto em pesquisas exploratórias quanto explanatórias- caso deste trabalho.

O caso da criação dos Núcleos Permanentes Disciplinares (NPDs) da Corregedoria do MAPA foi escolhido como objeto de estudo, em razão de representar um movimento de busca de avanço na consolidação das ações de integridade do controle interno da administração pública da União, feito de maneira inédita até então, sem que o setor demandasse novos recursos financeiros, mas ao contrário, gerando eficácia com economia, objetivando por atingir a tão perseguida eficiência na gestão da coisa pública. Pelo fato da inovação ter sido feita por meio de alterações estruturais e de paradigmas de gestão e de trabalho, o caso se tornou de interesse científico, para que se pudesse entender "como" e "porque" ocorreu a mudança institucional, "como" e "porque" foi possível e "em que resultou" essa alteração no arranjo institucional em questão.

Ademais, a Corregedoria do MAPA também chama atenção por desempenhar papel expressivo em passivo correcional a nível federal e em sua capilaridade no território nacional, visto que as atividades agropecuária e suas

fiscalizações e regulações estão permeadas mesmo nos menores municípios brasileiros, permitindo que o caso estudado seja um reflexo de controle interno que atinge inúmeros atores sociais e, portanto, seus resultados são impactantes na consolidação do interesse público de combate à corrupção pela via de implementação de instrumentos promotores de integridade institucional.

No presente caso, o estudo foi feito de forma indutiva, permitindo achados que falam das possibilidades de avanço na institucionalização da integridade nos setores do poder executivo federal, sem necessidade de demanda de novos ou maiores recursos, especificamente com enfoque nos arranjos institucionais para controle interno - por meio da análise de uma inovação ocorrida em uma corregedoria federal em específico.

Conforme Godoy (1995) considera-se que, em pesquisas qualitativas de modo geral — especialmente nos estudos de caso — é recomendável que a análise de conteúdo seja conduzida de forma contínua ao longo de todas as etapas da pesquisa, permitindo o confronto sistemático dos dados documentais com as questões e proposições orientadoras do estudo — procedimento que foi adotado na presente investigação, por meio da análise dos fatos com base nos pressupostos encontrados nas teorias institucionalistas escolhidas.

Esse estudo de caso foi, conforme os ensinamentos de GIL (2008), “caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado” (GIL, 2008, p. 58), havendo a autora se debruçado sobre o caso da criação dos Núcleos Permanentes Disciplinares pela Corregedoria do MAPA, para buscar compreender suas variáveis, havendo sido autorizada por parte do Órgão estudado, para tanto, a coleta de dados pela via de consulta documental e de publicações oficiais, bem como legislativa/normativa

### **4.3 Fontes de coleta de dados**

Diante da alta sensibilidade das informações de teor correccional e da lotação da autora desta pesquisa na unidade estudada na condição de servidora pública, houve possibilidade estrita de consulta às legislações e documentos públicos para acesso aos dados, não sendo possível a realização de entrevistas, previamente intencionadas para compor este trabalho. Assim, para a coleta de dados necessários

à pesquisa, recorreu-se aos documentos, legislações e normas editadas atinentes ao tema e ao caso investigado.

A análise documental pode ser entendida como estratégia essencial para a pesquisa qualitativa, onde documentos são vistos como construções sociais que carregam significados próprios. É importante, entretanto, o pesquisador ser capaz de compreender o contexto de produção do documento e a intencionalidade de seus autores. Por isso, a análise documental exige olhar crítico e metodologia rigorosa (CELLARD, 2008).

Conforme ensinado por Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), a pesquisa documental é uma técnica que utiliza documentos já elaborados (relatórios, leis, entrevistas, publicações em sítios oficiais, entre outros) com dados primários como fontes de análise. Mas, assim como Cellard (2008), os autores alertam que, diferente da pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental trabalha com materiais que não foram organizados previamente com fins acadêmicos, exigindo do pesquisador habilidades específicas para interpretação crítica e contextualizada dos dados encontrados.

Neste trabalho, a autora possui uma ampla experiência de atuação correcional e na Corregedoria em questão, o que permitiu a interpretação dos dados aproximada e lógica à realidade técnica do setor e da área. Apesar disso, buscando fazer uma análise imparcial e científica, na máxima medida cabível, foi assumida uma postura de observador externo, perseguida a precisão na extração das informações contidas nos documentos e legislações, suavizadas pelo abrandamento da técnica e percepções subjetivas dos atores contidos nas entrevistas previamente publicadas que foram concedidas pelas autoridades públicas envolvidas no caso e publicações jornalísticas e informativas dos sítios eletrônicos oficiais da União. Sobretudo, visto que, dada a fé pública de que estão revestidas as publicações oficiais e declarações das autoridades públicas regimentais, podem estas serem tomadas como fontes fidedignas de interpretação.

Foram estudadas as legislações componentes da regulamentação anticorrupção do poder executivo federal, a saber: Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88 (1988); Lei nº 8.112/1990 – Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União; Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa; Lei nº 1.171/1994 – Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; O Código de Conduta da Alta Administração Federal, instituído na

Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000, regulamentada pelo Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002 e alterado Decreto nº 10.478, de 31 de agosto de 2020, (2000); Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI); Lei nº 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses (LCI); Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção (LAC); Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais; Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); Lei nº 13.869/2019 – Lei de Abuso de Autoridade.

Analisadas as legislações com o apoio da História, foi possível definir o histórico legislativo e consequentemente institucional e o desenho organizacional de arranjos para o combate à corrupção e promoção da integridade decorrente, terminando por extrair as áreas de competência do controle interno. No presente trabalho foi dado enfoque ao sistema de corregedorias federais, um dos braços de atuação do controle interno da CGU. As normas regulamentadoras da estrutura administrativa componente do sistema de integridade do governo federal relevantes para o tema de pesquisa foram: para a investigação da atuação correcional do governo federal, além das normas já mencionadas, foram utilizados os manuais teóricos e práticos de Processo Administrativo Disciplinar e de Responsabilização administrativa da Controladoria Geral da União (CGU). Também foram estudadas os normativos mais recentes e os decretos e portarias normativas da União que regulamentam os processos e procedimentos de responsabilização administrativa, a saber: Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005-Institui o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal; Decreto nº 11.123, de 7 de julho de 2022- Dispõe sobre a delegação de competências para processos administrativos disciplinares; Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022- Regulamenta a responsabilização de pessoas jurídicas (Lei nº 12.846 /2013 ); Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019- Estabelece proteção à identidade do denunciante; Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022-Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal; Portaria Normativa CGU nº 123, de 22 de abril de 2024 que atualiza dispositivos da Portaria Normativa nº 27/2022; Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019- Estabelece procedimentos para apuração da responsabilidade de pessoas jurídicas. Instrução Normativa CGU nº 15, de 10 de junho de 2020- Atualiza a Instrução Normativa nº 13/2019; Instrução Normativa CGU nº 2, de 23 de junho de 2021- Altera a Instrução Normativa CGU nº 13/2019; Portaria CGU/CRG nº 2.463, de

19 de outubro de 2020- Regulamenta o uso do sistema e-PAD para gestão de processos correccionais.

Desses manuais e normas foi extraído o desenho institucional de funcionamento interno das Corregedorias Federais e, conseqüentemente, o funcionamento tradicional da Corregedoria do MAPA, sendo que a partir dos documentos institucionais e das declarações públicas da autoridade administrativa da época, foi possível realizar uma comparação entre o modelo tradicional anterior à implementação dos Núcleos Permanentes Disciplinares e após a inovação.

Para dados específicos de funcionamento e resultados da inovação institucional estudada, foram detidamente analisados os dados e informações publicados nos relatórios de gestão do Ministério da Agricultura e Pecuária dos anos de 2020 a 2023 e os relatórios de gestão da Corregedoria do MAPA do mesmo período, bem como extraídas informações das entrevistas cedidas pelo Corregedor Geral do MAPA e publicações nos sítios eletrônicos do MAPA, CGU, e TCU e demais ministérios do governo federal.

O quadro a seguir esquematiza a metodologia utilizada para pesquisar nos meios disponíveis:

**Figura 1- Fontes de Dados.**

Tipo de Fonte	Fontes	Dados levantados	Objetivo de pesquisa
Legislações Brasileiras com escopo de combate à corrupção e promoção de integridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88 (1988);</li> <li>• Lei nº 8.112/1990 – Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União;</li> <li>• Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa;</li> <li>• Lei nº 1.171/1994 – Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal;</li> <li>• Código de Conduta da Alta Administração Federal, instituído na Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000);</li> <li>• Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI);</li> <li>• Lei nº 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses (LCI);</li> <li>• Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção (LAC);</li> <li>• Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Histórico normativo nacional de Combate à corrupção e promoção de integridade ;</li> <li>-Desenho estrutural institucional de combate à corrupção e promoção à integridade brasileiro;</li> <li>-Normas federais aplicáveis ao controle interno</li> <li>-Normas federais de responsabilização disciplinar</li> </ul>	Analisar como o tema de combate à corrupção e promoção da integridade criou um rastro histórico nas legislações do país, verificando o registro oficial deixado na lei de quais os temas regulados e setores criados que foram se incorporando para criar o escopo contemporâneo que deriva o arranjo institucional da Administração Pública nacional

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD);</li> <li>• Lei nº 13.869/2019 – Lei de Abuso de Autoridade.</li> <li>• *Outras Portarias e Instruções normativas do MAPA, CGU e BRASIL</li> </ul>		dedicado à temática.
Portarias Decretos Outros Normativos Regulamentadores Do Controle Interno em âmbito federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005-Institui o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal;</li> <li>• Decreto nº 11.123, de 7 de julho de 2022- Dispõe sobre a delegação de competências para processos administrativos disciplinares;</li> <li>• Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022- Regulamenta a responsabilização de pessoas jurídicas (Lei nº 12.846 /2013 ) ;</li> <li>• Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019- Estabelece proteção à identidade do denunciante;</li> <li>• Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022-Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal;</li> <li>• Portaria Normativa CGU nº 123, de 22 de abril de 2024- Atualiza dispositivos da Portaria Normativa nº 27/2022;</li> <li>• Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019- Estabelece procedimentos para apuração da responsabilidade de pessoas jurídicas.</li> <li>• Instrução Normativa CGU nº 15, de 10 de junho de 2020- Atualiza a Instrução Normativa nº 13/2019;</li> <li>• Instrução Normativa CGU nº 2, de 23 de junho de 2021-Altera a Instrução Normativa CGU nº 13/2019;</li> <li>• Portaria CGU/CRG nº 2.463, de 19 de outubro de 2020-Regulamenta o uso do sistema e-PAD para gestão de processos correccionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formatação das estruturas federais de controle interno</li> <li>- Formatação das estruturas federais de Responsabilização administrativa</li> <li>- Regulamentação dos processos e procedimentos referentes à atuação administrativa de responsabilização disciplinar pelas unidades de controle interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificar as estruturas organizacionais de promoção de integridade e combate à corrupção constituídas pelo poder executivo federal e como atuam.</li> <li>- Identificar quais dessas estruturas atuam na responsabilização pelos atos administrativos irregulares, qual o seu alcance e como atuam;</li> <li>- Identificar os processos e procedimentos executados pelas unidades de responsabilização administrativa disciplinar.</li> </ul>
Manuais Teóricos e Práticos de Processos Administrativos Disciplinares	- Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Controladoria-Geral da União, 2022.	Orientações teóricas e práticas, modelos e interpretações para aplicação das	Entender e registrar como atuam as unidades de Corregedoria

	- Manual prático de processo administrativo disciplinar. Brasília, DF: CGU, 2022.	normas e exercício dos procedimentos de responsabilização disciplinar administrativa no governo federal	Federal (unidades responsáveis pelos processos administrativos de responsabilização disciplinar), não só conforme os ditames da lei, mas também mediante às orientações de interpretação e aplicação das normas advindas da CGU
Relatórios de Gestão MAPA e Corregedoria MAPA Anos 2020 a 2023	-Relatórios de Gestão/MAPA entre os anos de 2020 e 2023 -Relatórios de Gestão/Corregedoria MAPA Anos 2020 a 2023	Dados referentes à atuação da Corregedoria MAPA entre os anos 2020 a 2023, contendo as informações de formatos de atuação, estratégias de gestão e resultados.	Verificar qual é a estratégia e procedimentos implementados na Corregedoria do MAPA no nível executivo de atuação e, sobretudo, como se deu, como funciona e quais os resultados após a criação e implementação dos NPDs
Entrevistas E Publicações Oficiais			-Verificar a intenção estratégica e os objetivos institucionais depositados na criação dos NPDs na Corregedoria do MAPA por meio das informações fornecidas pela autoridade administrativa e mídias institucionais;  - Comparar a estratégia de atuação da Corregedoria do MAPA antes e depois dos NPDs, por meio das informações fornecidas pela autoridade administrativa;

			-Verificar os impactos dos NPDs da Corregedoria do MAPA nos resultados em comparação com os modelos anteriores de Corregedoria
--	--	--	--

Fonte: Elaboração Própria

#### 4.4 Análise e Interpretação dos dados

Em suma, a análise de conteúdo implica em etapas, quais sejam: (i) pré-análise; (ii) exploração e análise do material; (iii) interpretação de dados (DELLAGNELO; SILVA, 2005, p. 105).

Na fase de interpretação de dados do trabalho realizou-se uma descrição dos dados encontrados no estudo de caso e uma análise daqueles dados, utilizando-se como instrumentos os elementos extraídos de cada uma das categorias analíticas presentes nas teorias selecionadas para operacionalizar essa fase de pesquisa, que foram aquelas decorrentes dos estudos de Tolbert e Zucker (1999), DiMaggio e Powell(1983), Mahoney e Thelen (2010), Meyer e Rowan (1997) e Scott (2014), frequentemente selecionadas para formar o escopo analítico acadêmico de pesquisas no mesmo campo, vista sua aplicabilidade científica para estudos de caso institucionais de natureza qualitativa.

As teorias selecionadas foram esquematizadas para aplicação ao estudo do caso, conforme a figura a seguir:

**Figura 2 - Modelo esquema teórico para estudo de caso.**

Enfoque Teórico	Referencial Teórico	Categorias/Fases do elemento analítico	Conceito/Descrição das Categorias	Elementos analíticos da Categoria
Processo Institucional	Tolbert e Zucker (1999)	1. Habitualização	Prática é criada como resposta local a problemas específicos.	- Inovação - Ação experimental - Solução funcional - Prática localizada
		2. Objetivação	Prática começa a se difundir e ser percebida como válida socialmente.	- Disseminação - Construção de legitimidade - Normatização (Papel dos Defensores organizacionais- "Champions")

		<b>3. Sedimentação</b>	A prática é amplamente aceita e se torna parte do "modo natural" de agir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforço cultural</li> <li>- Estabilidade</li> <li>- Repetição</li> <li>- Tomada como certa (naturalização)</li> </ul>
<b>Conformidade Institucional</b>	<b>DiMaggio e Powell (1983)</b>	<b>1. Isomorfismo Coercitivo</b>	Pressões formais (leis, políticas, governo) que forçam organizações a se alinhar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regras legais</li> <li>- Pressão governamental</li> <li>- Regulação institucional</li> </ul>
		<b>2. Isomorfismo Mimético</b>	Em contextos de incerteza, organizações imitam as bem-sucedidas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imitação</li> <li>- Modelagem</li> <li>- Benchmarking</li> </ul>
		<b>3. Isomorfismo Normativo</b>	Influência de normas profissionais e da formação educacional sobre a estrutura organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profissões</li> <li>- Educação formal</li> <li>- Redes profissionais</li> </ul>
<b>Mudança Institucional</b>	<b>Mahoney e Thelen (2010)</b>	<b>1. Displacement (Deslocamento)</b>	Substituição de regras institucionais por novas normas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruptura</li> <li>- Reconfiguração institucional</li> <li>- Atores reformistas</li> </ul>
		<b>2. Layering (Camadas)</b>	Introdução de novas regras sobrepostas às antigas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acúmulo de normas</li> <li>- Adaptação incremental</li> </ul>
		<b>3. Conversion (Conversão)</b>	Reinterpretação das regras existentes para novos objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recontextualização</li> <li>- Mudança de significado</li> </ul>
		<b>4. Drift (Deriva ou Esgotamento)</b>	Mudança institucional pela omissão de atualização em contextos novos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inércia regulatória</li> <li>- Inadequação funcional</li> </ul>

Legitimidade Institucional	Meyer e Rowan (1997)	1. Mitos Institucionalizados	Práticas tidas como corretas independentemente de sua eficiência real.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Scripts sociais</li> <li>- Modelos legitimados</li> <li>- Pressões institucionais</li> </ul>
		2. Desacoplamento	Separação entre as práticas formais e as ações reais para manter legitimidade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simbolismo</li> <li>- Conformidade superficial</li> <li>- Evitar conflitos</li> </ul>
		3. Legitimidade Simbólica	Adoção de estruturas para ganhar apoio externo, mesmo que não sejam eficazes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aparência de conformidade</li> <li>- Expectativas sociais</li> </ul>
	Scott (2014)	1. Pilar Regulativo	Regras formais, leis, sanções que moldam o comportamento organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coerção</li> <li>- Regras escritas</li> <li>- Autoridade legal</li> </ul>
		2. Pilar Normativo	Valores e normas sociais que definem o que é apropriado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moralidade</li> <li>- Expectativas sociais</li> <li>- Obrigações normativas</li> </ul>
		3. Pilar Cultural-Cognitivo	Crenças compartilhadas e formas de pensar que tornam práticas "dadas como certas".	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Significados culturais</li> <li>- Cognição coletiva</li> <li>- Scripts e rotinas interiorizadas</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria

Portanto, esta dissertação buscou nos capítulos iniciais formatar uma noção das teorias de institucionalismo, neoinstitucionalismo e mudança institucional e trazer brandas perspectivas acerca dos fenômenos de corrupção e integridade para melhor abordar o desenho institucional do combate à corrupção e promoção de integridade nos arranjos da administração pública federal brasileira.

Partindo-se brevemente para a pesquisa do histórico legislativo e estrutural recente atinente à promoção de integridade nas instituições públicas nacionais, pretendeu-se dar um plano de fundo mais nítido para o estudo de caso de mudança institucional pesquisado.

O Estudo de Caso, melhor exposto nos Capítulos 6 e 7, permitiu a verificação prática da teoria, ao investigar a implementação de uma inovação institucional que perseguiu o robustecimento da implementação de integridade no setor, em uma das Corregedorias Federais (Corregedoria do MAPA), unidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal- ligadas tecnicamente à Corregedoria-Geral

da União (CGU) como órgão central, sendo estas parte essencial do controle interno da Administração Pública Brasileira, cujo objetivo é justamente “assegurar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência da gestão pública, protegendo o patrimônio público e fortalecendo a transparência, **a integridade e o combate à corrupção**” (CGU,2024<sup>a</sup>- grifo nosso). Nesses Capítulos também buscou-se fazer uma descrição precisa das finalidades e funcionamento desses setores de corregedoria para permitir clareza na compreensão do caso.

Para a interpretação dos dados coletados nas fontes mencionadas( legislação, normativos, documentos e publicações oficiais ou com fé pública) foram aplicadas ao caso concreto as categorias teóricas extraídas dos autores selecionados conforme exemplificado na figura acima, sistematizando e expondo as conclusões tópico a tópico no Capítulo 8, onde se apresenta a teoria institucional aplicada ao caso estudado e os resultados encontrados na pesquisa, sendo que o trabalho foi finalizado com uma breve apreciação crítica aos resultados no Capítulo 9.

## 5. INTEGRIDADE NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS

No contexto político organizacional a Transparência Internacional (2019) consigna que integridade se refere a um conjunto de comportamentos e ações consistentes com princípios e padrões éticos ou morais aplicados por indivíduos e instituições, com potencial de criar uma barreira que impede a permeabilização da corrupção nas organizações.

A ideia de integridade, portanto, fala da situação das organizações públicas ou privadas que atuam em conformidade às normas e princípios éticos, jurídicos e organizacionais que orientam a sua gestão. A promoção da cultura de integridade pública é um requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Portanto, perseguir um alto nível de integridade pública e corporativa e cultivar uma cultura organizacional baseada em valores e padrões de conduta éticos é uma política fundamental para o desenvolvimento de todo o Estado (CGU, 2017, p. 5).

Nesse sentido, sabe-se que as principais ferramentas de promoção da conduta ética são as normas formais e informais das organizações e os treinamentos que visam disseminar uma cultura de integridade e incentivar uma liderança de virtudes. Esses códigos são indispensáveis para especificar os princípios, os valores e os padrões de conduta esperados dos agentes e se classificam em códigos de ética, códigos de conduta e códigos de regras e regulamentos (DEMMKE; MOILANEN, 2003, p. 603-604). Todavia, para além da conformação às normas, o agente deverá exercer suas funções com um comportamento virtuoso, que expresse a ética da função que exerce, ou da organização que representa. No caso do governo ou da liderança pública, o esperado em um contexto democrático é que o cidadão deposite confiança nos atos dos agentes públicos e no exercício da sua autoridade, em consequência de uma constância de atuação em prol do interesse público, com fins a gerar bem-estar social. Ou seja, a integridade se torna um padrão necessário na administração pública para que se manifeste o sentimento de segurança jurídica e institucional (BARRETO; VIEIRA, 2019).

Nesse íterim, surgem os programas de integridade, que são iniciativas estruturadas e sistemáticas implementadas pelas instituições para promover e assegurar práticas éticas e conformidade com leis e regulamentos. Esses programas visam criar uma cultura de integridade, prevenir e detectar comportamentos inadequados e garantir que a organização opere de maneira transparente e

responsável. Tais programas reúnem um conjunto de ações voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção governamental. Criam uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que orientam o comportamento dos agentes públicos e corporativos, de forma a alinhá-los ao interesse público do Estado (CGU, 2017, p. 6).

No Brasil, os programas de integridade visam assegurar a conformidade com os princípios éticos (ética) e a observância das leis e normas aplicáveis (*compliance*). A terminologia empregada pela legislação brasileira (Lei Anticorrupção, Decreto da Governança e Lei das Estatais) denomina os sistemas de *compliance*, como “programas de integridade”. Ou seja, internacionalmente, o que se trata como sistemas de gestão de *compliance* são equivalentes ao que a legislação brasileira denominou como programas de integridade. (BARRETO; VIEIRA, 2019). Basicamente, a ideia dos programas de integridade no Brasil seria a adequação aos requisitos (dever de observação) e a prática dos compromissos assumidos (escolha de observação) da instituição (ISO, 2016).

Com a finalidade de possibilitar que a integridade seja parte intrínseca dos atos administrativos, os programas de integridade- que são um conjunto de mecanismos e procedimentos com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção nas organizações, pensados e implementados de forma sistêmica, com aprovação da alta direção, e sob coordenação de uma área ou pessoa responsável (CGU, 2015, p. 8)- atuarão de forma contundente na geração de governança.

A governança por sua vez, pode ser compreendida, de forma geral, como um sistema composto por mecanismos e princípios que as instituições possuem para auxiliar a tomada de decisões e para administrar as relações com a sociedade, alinhada às boas práticas de gestão e às normas éticas, com foco em objetivos coletivos. (CGU,2024) Conforme o Decreto nº 9.203, de 22/11/2017 (com alterações do Decreto nº 9.901/2019), a governança pública possui o seguinte conceito:

I – Governança pública - Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Entretanto, é preciso consignar que a CGU (2024) aponta que entre os princípios da governança pública está a “Integridade: atuação focada na priorização

do interesse público, pautando-se em valores morais e conduta ética”. Ou seja, a integridade compõe a própria governança, tornando-se indissociável das práticas públicas. Assim, cabe ao governo normatizar e sistematizar a integridade nas rotinas administrativas com fins à sua institucionalização.

### **5.1 Histórico de Normatização da Integridade No Brasil**

A implementação institucional da integridade, passa, necessariamente pela normatização que define os parâmetros de comportamento institucional por meio de seus códigos e orientará a formação dos arranjos estruturais de controle e incentivo da integridade. Essas normas e arranjos, devem se tornar parte da organização e se manifestar em comportamento ético dos agentes e exercício de *compliance* como uma prática naturalizada dentro das instituições e, com o tempo, pertencer à sua cultura. Compreendendo essa necessidade, os governos brasileiros iniciaram a empreitada de introduzir o conceito de integridade nas normas constituintes do Estado, já que, a administração pública dos Estados de Direito, gerenciam as nações sob a égide das leis.

Os primeiros normativos anticorrupção no Brasil remontam ainda ao Código Criminal de 1830, que tipificava crimes como peculato, concussão e suborno, refletindo a preocupação, já na época do Império com a integridade na administração pública. A Constituição de 1824 também previa a ação popular contra atos como suborno e peculato, permitindo que qualquer cidadão denunciasse tais práticas. Com o tempo, a legislação evoluiu, destacando-se o Código Penal de 1940, que já ampliou as definições de crimes contra a administração pública. (BIASON, 2022)

Em história mais recente e para além da seara criminal, o histórico de esforços para a institucionalização da integridade no Brasil permanece paralelo à sua história legislativa. Observa-se, que apesar do acalorado debate acerca da integridade pública e do combate à corrupção a partir dos anos 2000, o histórico legislativo do país durante a república demonstra a preocupação do poder público em tratar o tema desde muito antes, já em meados dos anos 1930. O primeiro forte movimento na direção da integridade pública no Brasil por vias administrativas, foi implementação e fomento da burocracia como forma de converter a administração pública em uma prestação de serviços mais impessoal e técnica. (RABELO, 2011).

Vista a natureza legalista e impessoal com a qual a ideia de integridade se alia, a administração pública brasileira esbarrava em uma dificuldade de implementar

uma Administração Pública mais íntegra, diante das velhas práticas de extrema pessoalidade, nas quais o sobrenome de família ou a proximidade com os poderosos, muitas vezes influenciavam a entrada ou permanência de trabalhadores nos setores da Administração. A velha forma de pertencer e atuar nos serviços públicos precisava ser substituída por um paradigma de gestão em que os mecanismos dificultassem irregularidades e ilegalidades e direcionassem para impessoalidade nas práticas administrativas rotineiras com as quais se administravam os recursos nacionais. Nesse sentido, surge a burocratização dos serviços públicos. (PAIVA, 2008)

A palavra burocracia seria um termo derivado da junção das palavras “*bureau*” - palavra francesa para designar escritório- e “*kratos*” - do grego, que significa poder ou regra. Da própria etimologia e semântica da palavra se compreende que a burocracia, portanto, seria o poder exercido pelos escritórios, ou regras aplicadas por seus funcionários e agentes. Ocorre que com a Sociologia da Burocracia, sugerida por Max Weber (1999), a burocracia vem a ser uma modelo gestão baseado na racionalidade dos processos, impessoalidade, técnica e método científico, que visa afastar a pessoalidade e impor regras rígidas e coercitivas, em busca de nivelar os comportamentos dos agentes sejam privados ou públicos, através de autoridade exercida estritamente em cumprimento das regras prévias. Por isso mesmo, desde então, a burocracia tradicionalmente se consolidou como inerente à gestão da coisa pública, possuindo o condão de trazer consigo os meios para que o gestor público pudesse agir em impessoalidade e gerar concretização, rastreamento e comprovação da adequação de seus atos aos princípios da Administração Pública. Ou seja, de corporificar documentalmente a regularidade dos seus atos. Isso se fez com a criação de mecanismos que fugiam à, até então, típica influência coronelista, nepotista, ou classista do poder econômico sobre o poder público nacional. (SANTOS, 2017)

A burocratização brasileira se iniciou formalmente durante o governo de Getúlio Vargas, por meio do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938. O DASP tinha como objetivo modernizar a administração pública, implementando princípios da estrutura burocrática, para a profissionalização dos serviços e, a partir dali a administração pública brasileira caminha dentro dos limites de legalidade e normatização rígida que se personifica nas práticas e registros burocráticos. Por sua vez, embora insuficiente para combater a corrupção de forma completa, a burocratização passou a apontar para uma tendência crescente de que a

administração pública nacional passasse a atuar de maneira cada vez menos pessoal, mais legalista, profissional e objetiva (RABELO, 2011).

Desde o período da burocratização, a partir dos anos 40, ao se utilizar de instrumentos burocráticos na gestão da coisa pública o agente afasta a ideia pessoal que advém daquilo que é privado e comprova a aplicação da estrita legalidade administrativa, além de realizar uma espécie de registro de outros princípios que, porventura, guiem suas decisões, a depender de cada ato administrativo (registros de respeito à ampla defesa e contraditório, registro de concessão de prazos, registro de ampla concorrência, registro de publicidade, etc.). O modelo burocrático, idealizado por Max Weber (1999), foi adotado para combater práticas patrimonialistas, como o nepotismo e o clientelismo, através da impessoalidade, hierarquia e formalismo, mas, como consequência, gerou a alegação social e protesto dos cidadãos de que o gestor da coisa pública, por vezes, é compelido a agir em excesso de formalismos e rigidez burocrática com fins a justificar futuramente seus atos - seja por receio de responsabilização administrativa baseada em descumprimento de procedimento ou pelo desconhecimento de novos métodos, técnicas e interpretações legislativas-terminando por causar morosidade, dispêndio excessivo de recursos, e até uma supostamente ineficiência na prestação do serviço. (PAIVA, 2008)

Apesar de ser socialmente vista como entrave à eficiência na gestão e implementação das políticas públicas, a burocracia com seus aparatos é utilizada pelos gestores públicos como instrumento que compreende o necessário ao controle de regularidade de seus atos e que se mostra útil à comprovação de conformidade entre a gestão e os princípios jurídicos que a regem. (ASSIS,2019)

Hoje, isto não é fácil de imaginar, mas há cem anos a palavra burocracia tinha um sentido positivo. Designava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários. A burocracia trouxe ao trabalho do governo a mesma lógica que a linha de montagem deu ao processo industrial. Com sua autoridade hierárquica e especialização funcional, a organização burocrática tornou possível a realização eficiente de tarefas amplas e complexas. (OSBORNE; GAEBLER 1994, p.13)

Tal realidade, de fato, gera um desafio em se desenvolver e disseminar novos meios que possibilitem maior eficiência quando da implementação e gestão das políticas públicas, sem que, contudo, se perca a comprovação da regularidade nos atos administrativos, que é essencial à vigilância sobre a integridade e, para formatar

esses meios de modernização e novas práticas, surgem as novas legislações atinentes ao tema (ASSIS, 2019).

Em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88, o novo regime constitucional trouxe um salto de frescor ao conceito de integridade pública, ao apontar taxativamente o destaque para os princípios que regem a Administração Pública, sobretudo aqueles expressamente previstos no artigo 37 do texto constitucional e que passam a ser componentes obrigatoriamente detectáveis em todos os atos praticados pela administração pública dos três poderes. Tais princípios, para além da burocracia cartorária, trazem o cidadão como agente de promoção e controle de integridade. Nas palavras de Coutinho e Silva et al. (2017) “A partir da Constituição Federal de 1988, o controle dessa atividade estatal deixou de ser meramente formal (legalidade) e passou a abarcar também aspectos materiais, tais como a eficiência, a economicidade, a legitimidade e a moralidade do atuar administrativo”. De fato, entre os princípios norteadores, estão a legalidade - que para a administração pública funciona de maneira “estrita”, visto que a lei é a manifestação da vontade do povo (dono da “coisa pública”), por meio de seus representantes eleitos, garantindo que não sejam praticados atos ao bel prazer do gestor público, mas somente aqueles já previstos em lei; a moralidade - projetando uma maior uniformidade ética nos agentes públicos, tanto entre si, quanto no trato com o cidadão/povo; a impessoalidade - que, desde sempre é o alvo principal da burocracia ao lado da eficácia tecnicista; a própria eficiência, que, embora privilegiada pelo tecnicismo possui um viés de celeridade e “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público” (Marinela, 2016, p.43) trazendo consigo a ideia de que o serviço público também é direcionado a atender seu cliente (povo brasileiro) de forma satisfatória - e que, todavia, encontra o desafio de atingir esse feito sem poder abrir mão do rígido controle burocrático e de suas práticas registradoras dos atos; e a publicidade que traz em si a ideia da transparência na gestão, apontando um holofote na participação cidadã, através do direito constitucional do administrado de ter acesso aos atos realizados pela administração pública.

Como decorrência da regulamentação do previsto na Carta Magna de 1988 para a administração pública brasileira, surgem legislações específicas que também privilegiam a integridade pública e aos poucos vão delineando o sistema institucional

de combate à corrupção brasileiro. Em 1990 há a promulgação do Estatuto do Servidor Público- Lei 8112/1990, já delimitando direitos e obrigações, bem como prevendo procedimentos apuratórios da conduta, porventura irregular, dos servidores e instituindo punições rígidas e taxativas vinculadas às irregularidades previstas. Seguidamente, em 1992, é promulgada a Lei de Improbidade Administrativa- Lei 8429/1992, que define parâmetros e conceitos e estende a regulação da probidade administrativa não só aos servidores estatutários do Estado, mas a todos os agentes que atuem na organização do Estado e no exercício de suas funções, inclusive empregados públicos, os agentes políticos, particulares em colaboração, etc. O Código de Ética Profissional dos Servidores Públicos Civis também se materializa na Lei 1171/1994, ampliando o espectro da legalidade e apontando princípios deontológicos serem observados pelos servidores com tópicos éticos que atingem até mesmo a esfera de sua vida privada, extrapolando a estrita observação de normas e procedimentos no trabalho já incorporada pela burocracia.

Orientados pelos princípios constitucionais e com a ideia já instituída de burocracia estatal, os normativos robusteceram um rascunho do desenho institucional que deveria ser perseguido pelos agentes públicos brasileiros e que pouco a pouco vai sendo regulamentado, procedimentalizado e fiscalizado pelos órgãos de controle ao longo do tempo tendendo a se tornarem estruturas de controle dentro do próprio sistema.

Nesse íterim, nos anos 2000, precipuamente entre os anos de 2003 a 2013, há um crescimento dos esforços na institucionalização de “medidas anticorrupção” que passam a ocupar mais fortemente as agendas políticas, sobretudo em decorrência de escândalos de corrupção governamentais que contaram com a cobertura midiática e afetaram fortemente a opinião pública, gerando pressões sociais por reformas administrativas que atacassem o problema. Especificamente no ano 2000, o governo federal aprovou o Código de Conduta da Alta Administração Federal com a finalidade de orientar e disciplinar a conduta dos servidores públicos federais da alta administração (BRASIL, 2000).

Em 2011, promulgou-se a Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei 12.527/2011, que regulamentou o acesso à 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, potencializando a atuação das ouvidorias federais –o que traz o cidadão como agente ativo para o combate à corrupção- e robustecendo os processos de transparência no

governo, como forma de ampliar essa fiscalização social da atuação pública. (BRASIL, 2011). Em decorrência da referida Lei, foi criado o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, que foi desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e é utilizado por diversos órgãos e entidades para recebimento e tratamento de manifestações, denúncias, informações acerca de fatos irregulares que se relacionam com a Administração Pública (CGU, [s.d]).

No ano de 2013, é publicada a Lei de Conflito de Interesses – LCI, Lei nº 12.813/2013, dispondo sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do poder executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, dificultando as relações irregulares entre agentes públicos e atividades particulares que pudessem se beneficiar de sua influência ou poder e comprometer a função pública. Seu objetivo é garantir que as decisões e ações dos servidores sejam tomadas de acordo com o interesse público e não sejam afetadas por interesses particulares (BRASIL, 2013).

Até então, as entidades privadas em relação com a Administração não respondiam a processos na seara administrativa, respondendo apenas civil e criminalmente. Ou seja, aqueles entes privados que atuavam relacionados à Administração Pública não eram por ela punidos em caso de cometimento de irregularidades. Para sanar essa lacuna é que foi promulgada, como um marco de extrema relevância, a Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/2013, que atinge os setores privados nas relações com o setor público e torna-se o ponto central de combate à corrupção, já que, nas relações com as entidades privadas é que os órgãos policiais e investigativos desnudaram a maior concentração de casos de corrupção com imensos prejuízos ao erário ao longo do tempo, o que é pertinente, visto que o poder econômico de tais entidades é capaz de lhes conferir meios de manipulação do poder estatal por meio do conluio com seus agentes. Conforme o Ministério das Cidades do governo federal (2023),

é pertinente esclarecer que o surgimento da Lei Anticorrupção se insere em um contexto de combate à Corrupção, prática que promove desvio de recursos públicos que deveriam ser destinados à promoção de melhorias nas condições daqueles que mais necessitam, desvia recursos que deveriam ser destinados à educação básica, saúde e assistência social, entre outros efeitos maléficos para a sociedade em geral. Além disso, os efeitos da corrupção também geram ônus para a atividade econômica, impondo custos adicionais sobre as transações comerciais, gerando distorções de mercado, impactando no preço final dos produtos para o consumidor, reduzindo a geração de empregos e afastando novos empreendedores do mercado nacional. Assim, como resultado da inequívoca disposição do Estado Brasileiro em celebrar e convalidar acordos e convenções internacionais que

abordam a prevenção e o combate à corrupção é que surge a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC).

E, no decurso dos anos, as legislações que regulamentam os temas de integridade e combate à corrupção continuam a surgir e serem adequadas às especificidades em cada área. Nesse sentido, em 2016, foi promulgada a Lei das Estatais - Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL,2016).

Têm-se, também, o exemplo da Lei Geral de Proteção de Dados -Lei nº 13.709/2018, muito ligada ao avanço de novas tecnologias que possibilitaram velocidade e volume na coleta de dados e que regula o tratamento de dados pessoais e estabelece princípios para assegurar a privacidade e a integridade dos dados dos cidadãos, promovendo a transparência e a segurança no manejo das informações pessoais; e a Lei de Abuso de Autoridade- Lei nº 13.869/2019 que atualiza a definição de conceitos e determina punições criminais para ações de abuso por parte de autoridades públicas, atuando para a manutenção da segurança jurídica do cidadão frente às instituições (BRASIL,2018); (BRASIL,2019).

## **5.2 Estruturas institucionais de Integridade no poder executivo federal brasileiro e a Controladoria Geral da União (CGU)**

As normas, com o tempo, foram se convertendo em arranjos institucionais que incorporam a integridade como parte do funcionamento cotidiano das instituições. No caso do setor público, esses arranjos se manifestam de forma destacada no sistema de controle interno da administração pública. O arranjo institucional do sistema brasileiro de combate à corrupção, está implementado no Estado através de uma série de órgãos cujo propósito é enfrentar a corrupção de maneira abrangente, dando prática às legislações em forma de boa gestão. Este sistema inclui instituições como o Tribunal de Contas da União - TCU, a Controladoria Geral da União - CGU e suas unidades instrumentais de integridade- entre as quais as corregedorias- o Ministério Público Federal -MPF, a Polícia Federal- PF e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras -Coaf, Comissão de Ética Pública- CEP, bem como suas congêneres nos demais entes federados e poderes (CGU,2024).

Apesar das legislações e inovações que colocam o cidadão como sujeito atuante no combate à corrupção, não é possível afastar-se da lógica de que a institucionalização da integridade no Brasil passa fortemente pela papel do sistema de controle interno e que, como observado por Coutinho e Silva et. al (2017) foi aperfeiçoado tanto em termos de estrutura quanto nas atividades de controle interno. Isso, porque esse aperfeiçoamento passa pela intenção de que a integridade seja incorporada em práticas cotidianas de prevenção da corrupção e repressão das irregularidades dentro do próprio sistema da burocracia estatal. Visa-se, portanto, à geração de ajuste nas engrenagens da máquina pública para um funcionamento íntegro como padrão, de forma que atos irregulares ou de corrupção provoquem rastros/registros de perturbação sistemática e, portanto, sejam mais propícias de detecção e correção dentro do sistema, minimizando os prejuízos.

Entre os órgãos mencionados que compõem a estrutura organizacional para implementação da integridade, a atuação da CGU demonstra seu objetivo de ser *'champion'* nos termos de Tolbert e Zucker (1999). Em outras palavras, de ser “um farol da integridade pública para os demais órgãos públicos, federais, estaduais e municipais, assim como para as organizações privadas que se relacionam com o Poder Público” (VIOL, 2021, p.134).

A Controladoria-Geral da União (CGU) desempenha um papel central na promoção da transparência e na fiscalização dos recursos públicos no Brasil, sendo fundamental para o controle interno e a prevenção da corrupção, e, no poder executivo federal brasileiro, encontra-se a como modelo e referência consultiva no tema. O órgão de controle interno do governo federal é responsável pela defesa do patrimônio público e pelo incremento da transparência na gestão, por meio de ações de auditoria e fiscalização, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (BRASIL, 2021).

Criada em 2003, entre os 9 anos de 2003 e 2013, com o seu desenvolvimento ao longo do tempo, a CGU agregou a função de ouvidoria, tornando-se protagonista na promoção da transparência ativa e passiva, no combate à corrupção e principalmente a responsabilização empresarial, além de agregar o debate de temas como governo dos dados abertos. A CGU também abarcou as funções da então Corregedoria-Geral da União – instituída em 2001 e deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Entre suas principais atribuições, destacam-

se: Auditoria e controle interno: a CGU realiza auditorias e fiscalizações em órgãos da administração pública federal, com o objetivo de assegurar a legalidade, eficiência e eficácia da gestão pública; prevenção e combate à corrupção: o órgão desenvolve políticas e programas para combater a corrupção no âmbito da administração pública, como a implementação de medidas de transparência e integridade; ouvidoria e acesso à informação: a CGU é responsável por assegurar a transparência pública, promovendo a disponibilização de informações e atendendo à sociedade por meio da ouvidoria, que recebe denúncias, sugestões e reclamações; monitoramento de políticas públicas: A CGU também avalia a implementação e os resultados de políticas públicas, contribuindo para a melhoria contínua da gestão pública (CGU, 2024).

A teoria da governança pública- que destaca a importância da colaboração entre os diversos atores (governo, sociedade civil e setor privado)- é uma abordagem relevante para entender o papel da CGU, que, por realizar essa mediação entre os setores, surge como um agente fundamental na implementação de políticas públicas que garantem a integridade e o uso adequado dos recursos públicos, sendo um pilar essencial para o fortalecimento da administração pública (MARTINS; ALMEIDA, 2015).

Outro conceito importante é o da *accountability*, que se refere à responsabilidade e à prestação de contas no setor público. A atuação da CGU, ao realizar auditorias e investigações, está alinhada com essa teoria, pois assegura que os gestores públicos sejam responsabilizados por suas ações e decisões (SHARP, 2018).

Além disso, a teoria do *compliance* se aplica diretamente ao contexto da CGU, especialmente no que tange à garantia de que as organizações públicas sigam normas e regulamentos que promovam conformidade ética e legal. Dentro dessa abordagem, a CGU atua como um órgão de controle, assegurando que as práticas de governança pública estejam alinhadas aos padrões legais e éticos estabelecidos. A instituição também contribui para a criação de sistemas de integridade e prevenção à corrupção, apoiando a administração pública na implementação de práticas mais transparentes e éticas (KOHN; BAKER, 2017).

Assim, a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) é fundamental para assegurar que a administração pública opere de maneira responsável, ética e transparente, zelando pela proteção dos interesses sociais e no enfrentamento de práticas ilegais ou ineficazes. Além de suas atividades particulares, o órgão atua

dentro dos demais órgãos federais, orientando e regulamentando a atuação do aparato administrativo de integridade, definido pela própria Controladoria e do qual fazem parte as Corregedorias Federais, inclusive a do MAPA, objeto de estudo deste trabalho (CGU,2024).

### **5.2.1 Programa de Integridade da CGU e os Planos de Integridade dos Órgãos Federais**

Programa de Integridade é um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta. Instituir um programa de integridade não significa lidar com um assunto novo, mas valer-se de temas já conhecidos pelas organizações de maneira mais sistematizada. Nesse sentido, os instrumentos de um programa de integridade incluem diretrizes já adotadas através de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da integridade institucional (CGU, [s.d<sup>2</sup>]).

Assim, um programa de integridade propõe fazer com que os responsáveis pelas atividades e áreas afins trabalhem juntos e coordenados, para garantir atuação íntegra e minimizar possíveis riscos de corrupção. Os instrumentos, por serem interdependentes, somente alcançam máxima eficiência e eficácia se utilizados em conjunto. Ou seja, é preciso que um instrumento de integridade do controle interno, como é o caso das Corregedorias, atue de forma eficiente, frente ao desafio de que, caso haja algum desvio ou quebra de integridade, possa responsabilizar os agentes envolvidos e corrigir tal falha de maneira rápida e eficaz. Neste contexto, é fundamental que os gestores públicos compreendam que a implementação de uma política de integridade vai além da simples observância das normas estabelecidas. As estratégias de proteção devem ser cuidadosamente elaboradas e aplicadas, levando em consideração os riscos específicos de cada órgão ou entidade. O gestor precisa ter um conhecimento aprofundado sobre sua instituição, seus processos, seus servidores, os usuários de seus serviços, os grupos de interesse impactados por suas decisões, bem como o ambiente no qual está inserido. É essencial que o gestor tenha plena consciência de que a maneira como todos esses elementos estão organizados e interrelacionados influencia diretamente o grau de proteção de sua instituição contra práticas corruptas (BARRETO; VIEIRA, 2019).

Do programa de integridade, surge um documento formal para guiar a instituição no desafio de implementar as medidas práticas que irão garantir integridade nas rotinas e cultura do órgão, o chamado Plano de Integridade. Conforme a Controladoria Geral da União, um plano de integridade constitui um instrumento formal, sancionado pela alta administração, que define as estratégias e ações de integridade a serem executadas em um intervalo determinado, sendo imprescindível sua reavaliação periódica para assegurar sua efetividade e conformidade (CGU,2023).

Esse Plano será esquematizado de forma prática para funcionar dentro do arranjo institucional da entidade ou órgão e, então, virá a fase de execução e monitoramento das práticas e ações previstas. Desde o Plano de Integridade, publicado pela CGU em 2018, foram definidas como unidades instrumentais de integridade: a Assessoria Especial de Controle Interno, Corregedoria, Ouvidoria, Comissão de Ética e Assessoria de Comunicação (por conta das necessárias ações de transparência pública). Dentre essas unidades, um dos instrumentos institucionais mais contundentes do controle interno incorporados no plano de integridade dos diversos órgãos do poder executivo federal são as Corregedorias. (CGU,2023).

### **5.2.2 Corregedorias Federais**

As corregedorias federais no Brasil desempenham um papel essencial na promoção da ética e na prevenção de irregularidades no serviço público. Uma teoria relevante para compreender a atuação das corregedorias é a da ética institucional, que propõe que as instituições devem adotar uma estrutura de controle interno que assegure que os princípios éticos sejam seguidos de maneira sistemática. Nesse contexto, as corregedorias federais atuam como agentes responsáveis pela implementação e fiscalização de códigos de ética, monitorando a conduta dos servidores e garantindo que as práticas organizacionais estejam em conformidade com os valores éticos e legais do serviço público. A atuação das corregedorias também pode ser vista como uma ferramenta para fortalecer a integridade dentro das instituições públicas, ajudando a criar uma cultura de responsabilidade e transparência (LIMA, 2022).

A teoria do controle social sugere que as corregedorias são mecanismos internos de monitoramento que garantem que as ações dos servidores públicos

estejam de acordo com as normas e expectativas da administração pública. O controle social, ao ser aplicado pelas corregedorias, visa regular os comportamentos dentro das instituições, prevenindo práticas irregulares e assegurando que os princípios da legalidade e da justiça sejam respeitados. Dessa forma, as corregedorias federais desempenham um papel fundamental na promoção da ordem e na correção de desvios de conduta, funcionando como um controle interno sobre os agentes públicos (SANTOS, 2016).

Ainda, sob o ponto de vista da *accountability*, ou, literalmente, da “responsabilização”, destaca-se a necessidade de garantir que os servidores públicos sejam responsabilizados por suas ações, assegurando que suas condutas estejam alinhadas com as normas estabelecidas e as Corregedorias Federais são fundamentais nesse processo, pois realizam investigações e auditorias, responsabilizando os servidores por eventuais infrações, o que contribui na geração de confiabilidade nas instituições pelo público (PEREIRA, 2017).

As Corregedorias Seccionais Federais são unidades específicas de correção nos órgãos que compõem a estrutura dos ministérios das entidades federais. São unidades/ setores que ficam dentro de cada órgão, comandadas pelas autoridades do respectivo órgão (atualmente, o Corregedor Geral daquela pasta), ficando sujeitas à orientação normativa da Corregedoria-Geral da União (setor da Controladoria Geral da União responsável por coordenar as atividades de correção em todos os órgãos do governo federal) e supervisão técnica da Diretoria de Gestão do Sistema de Correção do Poder Executivo Federal. (CGU, 2022).

Componentes do Sistema de Correção do Poder Executivo Federal (Portaria Normativa CGU nº 27 de 2022), as corregedorias federais estão dentro de cada ministério da administração direta e de cada entidade da administração indireta federal, cumprindo o papel de controle através de repressão de atos administrativos irregulares praticados pelos agentes públicos, bem como irregularidades perpetradas pelos entes privados nas suas relações com a Administração. Esse controle é exercido por meio de investigação, processamento e, se for o caso, punição aos agentes públicos ou provados que praticaram/participaram dessas irregularidades (CGU, 2022).

As Corregedorias são responsáveis pela condução dos procedimentos correicionais. Esses procedimentos - além dos preparatórios (Juízos de Admissibilidade, Investigações Preliminares, saneamentos processuais) e dos

específicos (como sindicâncias patrimoniais e Termos de Ajustamento de Conduta-TAC) - consistem em Processos Administrativos Disciplinares- PADs (para agentes públicos) ou de Processos de Responsabilização- PARs (para entidades privadas que mantêm relações com a administração pública) conduzidos pelos servidores do órgão e julgados pela autoridade correicional sob a supervisão da CGU. (BRASIL,1990); (CGU,2022).

De maneira geral, esses processos permitem investigações por todos os meios legais, além de procedimentos acusatórios/punitivos contendo ampla defesa e contraditório que podem terminar, caso comprovada a autoria e materialidade de condutas irregulares, para os servidores em: assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou advertência( com registro no assentamento funcional e consequências decorrentes), suspensão (não remunerada) de até 90 dias (podendo ser convertida em multa a bem do serviço), demissão ou cassação da aposentadoria dos servidores - além dos ressarcimentos e penalidades civis e penais cabíveis; e para as entidades privadas que mantêm relações com a Administração: em multas (que a lei baseia nos valores de faturamento bruto anual ou vantagens indevidas obtidas) e também publicação extraordinária da decisão administrativa (que impactam diretamente as relações públicas e acesso às licitações das entidades) (BRASIL,1990) (CGU,2022).

O passivo correicional tratado nas referidas unidades de correição, decorre de denúncias realizadas às Ouvidorias ou diretamente aos setores dos órgãos e entidades pelos cidadãos; de representação dos próprios agentes públicos contra irregularidades de que possuam ciência; de operações policiais remetidas pelas polícias investigativas federal e dos estados que envolvam os agentes públicos; processos criminais e de improbidade administrativas compartilhados pela justiça com envolvimento de agentes ligados àquele órgão ou entidade; ou até indícios de ilegalidades apontados em notícias midiáticas que precisam de apuração administrativa (CGU,2022).

A autoridade do órgão, por sua vez, possui poder-dever legal de averiguar tais fatos e recebe o passivo, realizando o Juízo de Admissibilidade e instaurando os processos administrativos correicionais a serem conduzidos pelos servidores da Corregedoria (BRASIL,1990).

## **6. INTEGRIDADE NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (MAPA)**

### **6.1 O Ministério da Agricultura e Pecuária enquanto órgão estratégico para integridade**

O Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) é o órgão do governo federal responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. No Brasil, o agronegócio contempla o pequeno, o médio e o grande produtor rural e reúne atividades de fornecimento de bens e serviços à agricultura, produção agropecuária, processamento, transformação e distribuição de produtos de origem agropecuária até o consumidor final. Isso também abarca todas as exportações desse setor (MAPA, 2024a). Assim, o Ministério da Agricultura busca integrar sob sua gestão os aspectos mercadológico, tecnológico, científico, ambiental e organizacional do setor produtivo além da gestão da política econômica e financeira para o agronegócio. Para a consecução de seus objetivos, o MAPA conta com uma estrutura fixa de cinco assessorias, cinco secretarias, com a representatividade direta nos estados por meio de 27 superintendências e suas respectivas unidades e uma rede de seis laboratórios, além de contar com seis órgãos colegiados e uma entidade vinculada. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é uma empresa pública que atua sob supervisão do Mapa. Ademais, o Ministério coordena 31 Câmaras Setoriais e 7 Câmaras Temáticas relacionadas aos diversos setores produtivos do agronegócio brasileiro (MAPA, 2024a).

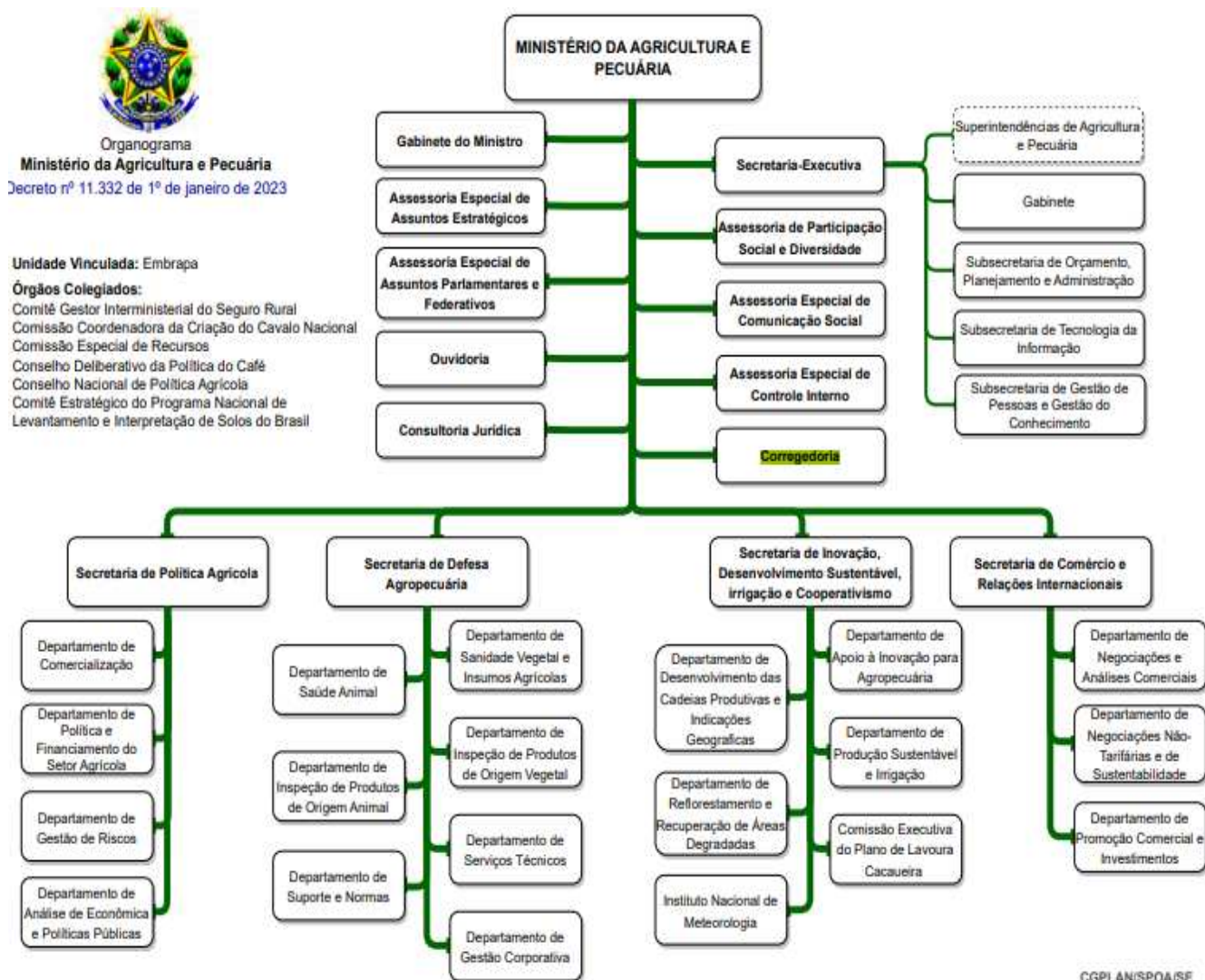
A atuação do MAPA impacta diretamente os consumidores nacionais e internacionais dos produtos agropecuários brasileiros, os produtores e negociantes internos e a exportação do país, em atendimento aos parâmetros e diversos certificados sanitários nacionais e internacionais. As atividades agropecuárias brasileiras geraram com um total de R\$ 677,6 bilhões no ano de 2023, correspondendo a 23,8% do PIB do País – segundo o Cepea da USP (2024), o que demonstra economicamente o papel estratégico do Ministério para o governo federal.

No sentido de institucionalização da integridade pública no Brasil, o papel do MAPA é relevante, porque este conta com uma rede altamente atuante no território nacional, que, além das unidades administrativas com agentes em todos os estados e boa parte dos municípios, possui unidades de fiscalização *in locu* das atividades agropecuárias, como o Serviço de Inspeção Federal - S.I.F. presente em cerca de 5

(cinco) mil estabelecimentos agropecuários no território nacional, além de estar presente em portos e aeroportos pelo país (MAPA,2012). Nesse sentido, ao se analisar o panorama da implementação de integridade e as ações de prevenção e combate à corrupção dentro do MAPA, é possível ter uma visão prática do desdobramento do Programa de Integridade da CGU em um órgão em que a Controladoria atue.

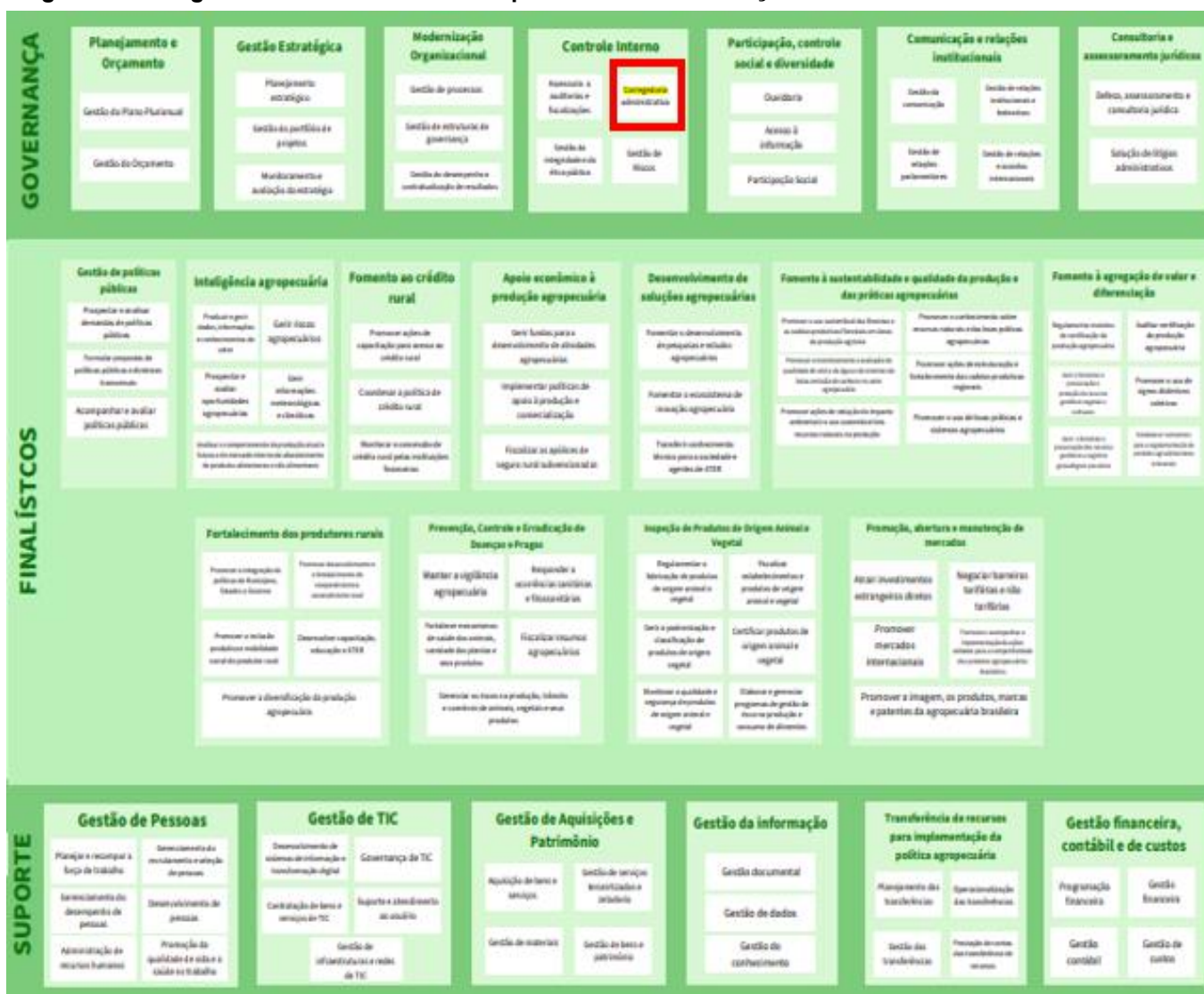
Para estudar acerca do programa de integridade dentro da estrutura do MAPA, interessante verificar o organograma do ministério, verificando, inclusive, o posicionamento de sua Corregedoria, que compõe o pilar de governança através do controle interno e é o objeto central desse estudo de caso:

**Figura 3- Organograma Ministério da Agricultura e Pecuária.**



Fonte: MAPA (2024, p.13)

Figura 4- Corregedoria do MAPA como componente da Governança.



Fonte: MAPA (2024, p.14)

## 6.2 O Sistema MAPA Íntegro

Conforme consta da Portaria MAPA no 705, de 07/4/2017, que instituiu o Programa de Integridade do MAPA, foi definido no ministério o objetivo de implementar e aprimorar mecanismos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta, em consonância com as diretrizes do Programa de Integridade da Controladoria Geral da União, instituído por meio da Portaria no 750, de 20 de abril de 2016 (MAPA,2019).

O atual Programa MAPA ÍNTEGRO do Ministério da Agricultura e Pecuária, aprovado pela Portaria MAPA nº 60, de 10 de abril de 2019, é um conjunto de medidas alinhadas aos novos eixos definidos pelo Decreto nº 9.203, de 2017, que criou um conjunto de normas e orientações para prevenir, detectar e combater práticas de

corrupção e promover a transparência e a ética nas ações do governo e estabeleceu a obrigatoriedade de os órgãos e entidades do poder executivo federal implementarem programas de integridade, especialmente voltados para a prevenção de atos ilícitos, com o fortalecimento da governança e a melhoria da transparência no governo federal. O Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), tendo participado do projeto-piloto de ações de integridade no âmbito do Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP) da Controladoria-Geral da União (CGU), foi convidado, em abril de 2018, a participar da cerimônia de assinatura da Portaria CGU nº 1.089, que estabeleceu diretrizes para que órgãos e entidades da Administração Pública Federal adotassem procedimentos para estruturar, executar e monitorar seus Programas de Integridade, com o intuito de evidenciar o estágio de implementação dessas iniciativas (MAPA,2019).

Em resumo, a Portaria CGU nº 1.089, atualizada pela Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019, divide as ações de integridade em três fases:

**Primeira fase:** de instituição do programa de integridade no âmbito de cada órgão, com designação da Unidade Responsável pelas ações;

**Segunda fase:** de aprovação do Plano de Integridade - que deverá conter no mínimo:

I – promoção da ética e de regras de conduta para servidores, observado, no mínimo, o disposto no [Decreto nº 1.171](#), de 22 de junho de 1994, no [Decreto nº 6.029](#), de 1º de fevereiro de 2007, e na [Resolução nº 10](#), de 29 de setembro de 2008, da Comissão de Ética Pública - CEP; bem como do tratamento de conflitos de interesses e nepotismo, observado no mínimo o disposto na [Lei nº 12.813](#), de 16 de maio de 2013, no [Decreto nº 7.203](#), de 4 de junho de 2010, no [Decreto nº 10.756](#), de 27 de julho de 2021, e na [Portaria Interministerial nº 333](#), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, de 19 de setembro de 2013;

II – promoção da transparência ativa e do acesso à informação, observado no mínimo o disposto na [Lei nº 12.527](#), de 18 de novembro de 2011, no [Decreto nº 7.724](#), de 16 de maio de 2012, no [Decreto nº 10.889](#), de 9 de dezembro de 2021, e na [Resolução nº 11](#), de 11 de dezembro de 2017, da CEP;

III – tratamento de denúncias, observado, no mínimo, o disposto na [Lei nº 13.460](#), de 26 de junho de 2017, regulamentada pelo [Decreto nº 9.492](#), de 05 de setembro de 2018, no [Decreto nº 10.153](#), de 03 de dezembro de 2019, e na [Portaria CGU nº 581](#), de 09 de março de 2021.

IV – verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria, observado no mínimo o disposto na [Instrução Normativa CGU nº 03](#), de 9 de junho de 2017, e da [Instrução Normativa CGU nº 08](#), de 6 de dezembro de 2017; e

VI – fortalecimento de procedimentos de apuração disciplinar de servidores e implementação de fluxos de responsabilização de Pessoas Jurídicas, observado, no mínimo, o disposto nos [Decretos nº 5.480](#), de 30 de junho de 2005, e [nº 8.420](#), de 18 de março de 2015, na [Instrução Normativa nº 14](#), de 14 de novembro de 2018, [nº 1.043](#), de 24 de julho de 2007, [nº 1864](#), de 20 de julho de 2015, [nº 1.915](#), de 27 de julho de 2015, [nº 1.196](#), de 23 de maio de 2017, [nº 1.389](#), de 26 de junho de 2017, [nº 909](#), de 07 de abril de 2015.

**Terceira fase:** de implementação das ações de mapeamento, tratamento e monitoramento dos riscos à integridade no âmbito de cada Órgão.

A primeira versão do Plano de Integridade foi aprovada com a publicação da Portaria nº 2.310, de 13 de novembro de 2017. Em 2019, com a Portaria nº 60, o programa passou a se chamar "PROGRAMA MAPA INTEGRO", visando aprimorar os mecanismos de prevenção e remediação de fraudes e irregularidades. No mesmo ano, foi criado o Núcleo de Gestão da Integridade (NGI/MAPA), responsável pela supervisão e coordenação das ações de integridade. O NGI/MAPA, formado por representantes de diversas unidades do Ministério, foi o responsável pela aprovação do Plano de Integridade MAPA 2019-2022, com ações de curto, médio e longo prazos, publicado na Portaria SE MAPA nº 1.830, de 10 de maio de 2020. (BRASIL, 2024).

A execução do programa focou inicialmente no fortalecimento das Unidades Instrumentais de Integridade, como a Assessoria Especial de Controle Interno, Corregedoria, Ouvidoria, Comissão de Ética e Assessoria de Comunicação, essenciais para o bom andamento das ações de integridade. (MAPA,2024)

Alguns marcos importantes na implementação dessas unidades incluem:

I - No âmbito da OUVIDORIA:

Criação do Grupo de Tratamento de Denúncias Sensíveis (GTD) - Portaria MAPA Nº 1.879, de 1º de setembro de 2017;

Canal de denúncias específico para denúncias de corrupção em empresas fiscalizadas - Portaria MAPA nº 1.370, de 20 de agosto de 2018;

Instituição da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS) - Portaria MAPA nº 264, de 19 de novembro de 2019.

II - No âmbito das ações de TRANSPARÊNCIA e COMUNICAÇÃO SOCIAL:

Estabelecimento de normas e procedimentos para o Fluxo de Pedidos de Acesso à Informação – Portaria MAPA nº 147, de 23 de abril de 2020.

Regulamentação dos procedimentos relativos ao acesso e tratamento de informações e documentos no âmbito do MAPA - Portaria MAPA nº 34, de 10 de março de 2021.

III - No âmbito da COMISSÃO DE ÉTICA:

Código de Conduta do Agente Público do MAPA - Portaria MAPA nº 249, de 22 de fevereiro de 2018;

Nova composição e Regimento Interno da Comissão de Ética do MAPA - Portaria nº 1.687, de 25 de julho de 2017 publicada no Boletim de Pessoal e de Serviços Extraordinário nº 98, de 27 de julho de 2017);

Normatização e implementação do Fluxo de Consulta e Pedido de Autorização para casos de Conflito de Interesse - Portaria MAPA nº 1.543, de 14 de julho de 2017;

Aprovação dos Fluxogramas e Declarações de Prevenção e Reação à Prática do Nepotismo - Portaria MAPA nº 155, de 26 de maio de 2021;

Normatização sobre a Destinação de Brindes e Presentes Perecíveis recebidos por agentes do MAPA - Portaria MAPA nº 284, de 13 de agosto de 2020;

Normatização e implementação do Termo de Compromisso para Atividade Agropecuária Privada para agentes do MAPA que atuam em áreas de fiscalização - Portaria MAPA nº 289, de 26 de agosto de 2020.

#### IV - No âmbito da CORREGEDORIA:

Regulamentação sobre o Termo de Ajuste de Conduta para os casos de PAD de menor potencial ofensivo – Portaria MAPA nº 80, de 27 de abril de 2019.

Regulamentação dos Núcleos Permanentes Disciplinares - NPD's no âmbito do MAPA – Portaria MAPA nº 181, de 6 de setembro de 2019.

Regulamentação da Atividade Correccional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005 - Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018.

Delegação de competências ao Corregedor-Geral do MAPA sobre Processos Administrativos de Responsabilização de Pessoa Jurídica e Processos de Investigações Preliminares - Portaria MAPA nº 343, de 29 de outubro de 2020.

#### V - No âmbito do CONTROLE INTERNO:

Estratégia de Supervisão das Ações de Auditoria Interna - Portaria MAPA nº 1.983, de 08 de setembro de 2017;

Definição dos métodos e práticas de Acompanhamento e Diligências do TCU e CGU no MAPA - Portaria MAPA nº 924, de 21 de junho de 2018;

Avaliação de Conformidade de Atos de Gestão da Alta Administração Pública - Portaria MAPA nº 1.674, de 03 de outubro de 2018.

#### VI - No âmbito externo do PROGRAMA DE INTEGRIDADE:

Criação do SELO DE INTEGRIDADE DO MAPA (MAIS INTEGRIDADE), em 2018, com o objetivo de fomentar, reconhecer e premiar as empresas e, posteriormente também, as cooperativas do Agronegócio que adotam medidas anticorrupção, responsabilidade social e sustentabilidade ambiental - clique aqui para mais informações;

Instituição do Cadastro “AGROÍNTÉGRO” destinado a reconhecer ações iniciais efetivas de empresas e cooperativas agropecuárias que demonstrem a implementação de práticas de integridade, ética e transparência - Portaria MAPA nº 1.429, de 22 de junho de 2020 - clique aqui para mais informações;

Normatização sobre a necessidade de que as Empresas Prestadoras de Serviço do MAPA, em contratos acima de R\$ 5 milhões, demonstrassem ter implementado ações de integridade na empresa - Portaria MAPA nº 877, de 6 de junho de 2018.

No que se refere à gestão de riscos, constam no Plano de Integridade ações de curto, médio e longo prazo que devem ser efetivadas em sintonia com a política de gestão de riscos do Ministério como um todo, cuja aprovação se efetivou originalmente por meio da Portaria MAPA nº 2.042, de 02/10/2017, atualmente, regida pela Portaria MAPA nº 70, de 03/03/2020. Logo, a partir de reuniões do Núcleo de Gestão da Integridade – NGI/MAPA, as ações de fomento ao mapeamento e tratamento de riscos para a integridade foram definidas como competência da Assessoria Especial de Controle Interno, dentro do papel de Unidade de Gestão da Integridade do MAPA, sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Integridade, em atuação coordenada e complementar às demais ações de gestão de risco sob responsabilidade da Coordenação de Gestão de Riscos da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional e Apoio à Gestão, pertencente a estrutura do Departamento de Governança e Gestão (CGR/CGDIG/DGG) (MAPA, 2024a).

Dessa forma, a Coordenação-Geral de Integridade (CGINT/AECI) elaborou o Guia de Apoio ao Mapeamento de Riscos para a Integridade, aprovado pela Portaria MAPA nº 324, de 5 de outubro de 2020. O guia constitui um instrumento de orientação para os servidores das áreas envolvidas, pois organiza o arcabouço teórico relativo à integridade e aos riscos, oferecendo diretrizes claras para o mapeamento dos riscos à integridade nas três áreas chave da gestão ministerial: Licitações e Contratos, Transferências Voluntárias e Fiscalização Agropecuária (MAPA, 2024a).

### **6.3 A Corregedoria do MAPA e os Procedimentos de Responsabilização Disciplinar**

Como trazido previamente, o papel da Corregedoria Federal é prevenir e combater a corrupção, responsabilizar agentes públicos e promover a integridade nos órgãos públicos federais.

A atividade correcional no âmbito do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA teve início, possivelmente, no ano de 1949, quando, por meio da Portaria n 804, de 10/12/1949, foi instaurada uma das primeiras Comissões de Inquérito Administrativo do Ministério. Atualmente, as competências regimentais da Corregedoria do MAPA, órgão de assistência direta ao Ministro de Estado, estão dispostas no art. 10, do Decreto n 11.332, de 1 de janeiro de 2023:

Art. 10. À Corregedoria, unidade setorial do Sistema de Correição do Poder Executivo federal, compete:

I - promover as atividades de prevenção e de correição para verificar a regularidade e a eficácia de serviços e propor medidas saneadoras ao seu funcionamento;

II - examinar as representações e os demais expedientes que tratem de irregularidades funcionais e proceder a seus juízos de admissibilidade;

III - instaurar as sindicâncias e os processos administrativos disciplinares, observado o disposto no art. 56 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e no art. 14 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005;

IV - julgar e aplicar penalidades em sindicâncias e processos administrativos disciplinares, nos casos de advertência ou de suspensão por até trinta dias, observado o disposto no art. 56 da Lei nº 10.233, de 2001, e no art. 14 da Lei nº 11.182, de 2005;

V - instruir os processos administrativos disciplinares cujas penalidades propostas sejam a demissão, a suspensão por mais de trinta dias, a cassação de aposentadoria ou disponibilidade, a destituição de cargo em comissão ou a destituição de função comissionada, para remessa ao Ministro de Estado;

VI - instruir os procedimentos de apuração de responsabilidade de entes privados de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observadas as disposições legais; e

VII - exercer as competências previstas no art. 5º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

Adicionalmente, compete à Corregedoria, como unidade setorial integrante do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal – Siscor, observar e cumprir fielmente os procedimentos correccionais definidos na Portaria Normativa CGU n 27, de 11 de outubro de 2022, além de exercer as atividades típicas estabelecidas no art 5º da referida Portaria Normativa (MAPA,2024).

Os procedimentos de responsabilização disciplinar são aquilo que as Corregedorias Federais executam. Em sentido amplo, o Processo Administrativo Disciplinar brasileiro se desdobra em algumas espécies de procedimentos disciplinares e apuratórios das infrações na responsabilização administrativa. É impossível discorrer acerca desses processos, sem lançar mão da legislação a que estão completamente subordinados e vinculados.

Enquanto os artigos 116, 117, 118 e 132 da lei 8.112/1990 tratam dos deveres e proibições imputados ao servidor público, o artigo 121 e seguintes tratam especificamente da responsabilização administrativa a que estes estão sujeitos em caso de descumprimento das referidas normas (MOTA, 2021, p.12).

Assim, seja por ação ou omissão, o cometimento de infrações funcionais gera para o servidor a imposição de sanções disciplinares previstas no artigo 127 do mesmo diploma:

Art. 127. São penalidades disciplinares: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; (Vide ADPF nº 418) 13 V - destituição de cargo em comissão; VI - destituição de função comissionada.

Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais (BRASIL, 1990).

Tais punições poderão ser aplicadas aos servidores não só por descumprimento do previsto nas normas da lei 8.112/1990, mas também a todas as normas que se aplicam à Administração Pública Federal e seus agentes, sem prejuízo das sanções previstas em sede cível e criminal, além da possibilidade de incursão na Lei de Improbidade Administrativa – lei 8429/1992. Ainda, o agente público poderá ser chamado a ressarcir os prejuízos porventura causados ao erário ou a terceiros prejudicados. Para além das penalidades já previstas na lei 8.112/1990, foi instituído, por meio de instrução normativa, o procedimento administrativo do termo de ajustamento de conduta (TAC) (MOTA, 2021, p.13). A Administração Pública, visando uma apuração simplificada para os casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, a cargo da autoridade competente para a instauração do respectivo processo disciplinar, por meio da IN CGU nº 4, de 21 de fevereiro de 2020 determina:

Art. 1º Os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa.

§1º O TAC consiste em procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos.

§ 2º Considera-se infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 dias, nos termos do artigo 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno. § 3º No caso de servidor público não ocupante de cargo efetivo e de empregado público o TAC somente poderá ser celebrado nas infrações puníveis com a penalidade de advertência.

Art. 2º O TAC somente será celebrado quando o investigado: I - não tenha registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais; II - não tenha firmado TAC nos últimos dois anos, contados desde a publicação do instrumento; e III - tenha ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública. Parágrafo único. O eventual ressarcimento ou compromisso de ressarcimento de dano causado à Administração Pública deve ser comunicado à área de gestão de pessoas do órgão ou entidade para aplicação, se for o caso, do disposto no

artigo 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Art. 3º Por meio do TAC o agente público interessado se compromete a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente. 14 Art. 4º A celebração do TAC será realizada pela autoridade competente para instauração do respectivo procedimento disciplinar. (...) (CGU,2020)

O artigo 143 da lei 8.112/1990 determina que “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar[...]”. Porém, ao tomar ciência dos fatos irregulares, a autoridade competente poderá proceder aos procedimentos correccionais investigativos ou inquisitoriais, nos quais a única intenção é reunir provas para evitar a persecução administrativa inócua, averiguar a necessidade real da abertura de processos acusatórios (MOTA,2021, p.14). Estes estão descritos no art. 5º da IN CGU nº 14/2018:

**Art. 5º São procedimentos correccionais **investigativos: I - a investigação preliminar (IP); II - a sindicância investigativa (SINVE); e III - a sindicância patrimonial (SINPA)****

A investigação preliminar é regida pela IN CGU nº 8/2020 e trata-se de procedimento administrativo com natureza de preparação, não formal e não acessível aos acusados. Tem como objetivo reunir informações que coadunem com o apontamento de autoria e materialidade do suposto fato irregular denunciado ou descoberto, oferecendo às autoridades o fundamento necessário à sua decisão administrativa de instauração processual acusatória. Está em consonância com o previsto parágrafo único do art. 27 da lei n.º 13.869/2019:

Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada. (BRASIL, 2019, grifo nosso)

Por ser informal independe de publicação do ato em boletim ou diário oficial da União e será procedida por atos instrutórios praticados por um ou mais servidores. Conforme o Manual da Controladoria Geral da União,

Os atos instrutórios da IPS se dividem em (i) exame inicial das informações e provas existentes. (ii) coleta de evidências e informações necessárias para averiguação da procedência da notícia e (iii) manifestação conclusiva e fundamentada, indicando a necessidade de instauração do processo acusatório, de celebração de TAC ou de arquivamento da notícia. (CGU,2022, p. 58)

Conforme Mota (2021, p15), a sindicância investigativa (SINVE), que será um procedimento inquisitorial com a finalidade de melhor elucidar os fatos informados, poderá resultar em arquivamento do processo por falta de objeto, ou em uma abertura

de procedimento acusatório. Não pode, em nenhuma hipótese, terminar em punição, sob pena de rompimento de ampla defesa e contraditório, obrigatórios em procedimentos acusatórios. Já na doutrina e jurisprudência, a SINVE tem sua existência formal prevista no art. 5º II, da IN CGU nº 14/2018, e seu art. 19, que assim a define:

Art. 19. A SINVE constitui procedimento de caráter preparatório, destinado a investigar falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria ou materialidade não justificarem a instauração imediata de procedimento disciplinar acusatório. Parágrafo único. Da SINVE não poderá resultar aplicação de penalidade, sendo prescindível a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa. (CGU,2018)

O rito da SINVE, está previsto, pela IN CGU nº 14/2018 nos arts. 20 a 22, que a SINVE seguirá três regras básicas, quais sejam: a) condução por um único servidor efetivo ou por comissão composta por dois ou mais servidores efetivos, sendo dispensável que sejam estáveis; b) não há necessidade de publicação do ato instaurador; c) conclusão no prazo de até 60 (sessenta) dias, prorrogáveis, para recondução das investigações; d) Relatório conclusivo, pelo arquivamento ou instauração de processo contraditório. A SINPA igualmente constitui-se procedimento inquisitorial com as mesmas características da SINVE, visando, porém, escopo delimitado à investigação do patrimônio de agentes públicos em situações nas quais aquele aparente ser superior à renda lícitamente auferida pelo agente. Trata-se de uma forma de investigação restrita ao suposto enriquecimento ilícito, constante do art. 9º, VII, da lei nº 8.429/1992, decreto nº 5.483/2005 e art. 5º, III, da IN CGU nº 14/2018 (MOTA,2021, p.15).

Quanto aos procedimentos acusatórios, o art. 6º da IN CGU nº 14/2018 aduz:

Art. 6º São procedimentos correccionais acusatórios: I - a sindicância acusatória (SINAC); II - o processo administrativo disciplinar (PAD); III - o processo administrativo disciplinar sumário; IV - a sindicância disciplinar para servidores temporários regidos pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993; V - o procedimento disciplinar para empregados públicos regidos pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000; VI - o processo administrativo sancionador relativo aos empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista (PAS); e VII - o processo administrativo de responsabilização (PAR). Seguem os comentários sobre os procedimentos disciplinares específicos. (grifado) (CGU/2018)

Todos os procedimentos supramencionados contam com ampla defesa e contraditório e interrompem a prescrição da pretensão punitiva por parte da

Administração. Apesar de serem acusatórios, não estão vinculados a que haja procedimento investigativo anterior, podendo ser diretamente determinados pela autoridade, caso entenda mais adequado ao caso sob análise.

A Sindicância acusatória tem cabimento definido pelo art. 30 da IN CGU nº 14/2018 que a direciona para fatos pouco graves, passíveis de arquivamento ou de apenação com advertência ou suspensão de até trinta dias e que aparentemente não se enquadrem nos termos de celebração de TAC. Quanto aos prazos da sindicância, o art. 145, parágrafo único, da lei nº 8.112/1990 dispõe que a sindicância será concluída em até 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, também conforme o art. 31, § 2º, da IN CGU nº 14/2018. Entretanto, a comissão poderá ser reconduzida após o encerramento da referida prorrogação, ampliando-se o prazo até que seja viável a entrega do relatório final. Assim, a autoridade poderá designar os mesmos membros, ou outros, para finalização dos trabalhos, enquanto preciso for. Importante frisar que a sindicância não é fase anterior imprescindível à instauração do PAD, podendo esse ser diretamente determinado pela autoridade (MOTA, 2021, p.16).

Quanto ao procedimento disciplinar para empregados públicos, este constitui rito de apuração para os empregados regidos pela lei nº 9.962/2000. Deve ser realizado com observância do contraditório e da ampla defesa, por meio de:

[...] comissão composta por pelo menos dois servidores efetivos ou empregados públicos regidos pela Lei nº 9.962, de 2000, designados pela autoridade competente, por meio de publicação de ato instaurador e será concluída no prazo de 30 (trinta) dias, admitidas prorrogações sucessivas quando necessárias à conclusão da instrução probatória. (cf. art. 42, IN CGU nº 14/2018) (BRASIL, 2000)

Assim, para tal procedimento poderá ser subsidiariamente aplicado o rito do PAD ordinário no que couber. Aos empregados das sociedades de economia mista e empresas públicas, determinou-se a nomenclatura de processo administrativo sancionador (PAS), com a adoção, no que couber, dos procedimentos disciplinares contraditórios previstos na lei nº 8.112/1990, caso não existam normas internas que estabeleçam rito processual próprio (MOTA, 2021, p.16).

Já o Processo Administrativo Disciplinar Sumário previsto na lei 8.112/1990 (art. 133 e 140), junto à Sindicância Acusatória (art. 145, II) e ao PAD ordinário, ou, “PAD strictu sensu” (art. 146), formam o trio de espécies previstas no Estatuto para a punição correcional dos agentes públicos. Sua natureza, como o próprio nome diz, é sumária. Portanto, possui prazo reduzido em relação ao ordinário e deverá trazer a materialidade do suposto ilícito descrita já na portaria de instauração, que poderá

comportar os enquadramentos de abandono de cargo (art. 138 da lei 8.112/1990), inassiduidade habitual (art.139 da lei 8.112/1990) ou acumulação ilegal de cargos públicos (art. 118 Da lei 8.112/1990). Assim, respectivamente, deverá conter o período de ausência intencional do servidor ao serviço por mais de 30 (trinta) dias, as faltas interpoladas e injustificadas do agente público por mais de 60 (sessenta) dias no período de 12 (doze) meses, ou a descrição dos órgãos e dos empregos, funções e cargos indevidamente acumulados, conforme cada caso. Portanto, apesar de incomum a dilação probatória para os casos de PAD Sumário, não é legalmente impossível. Poderá ocorrer necessidade de provas, como, por exemplo, as periciais, que deverão ser deferidas pela comissão, atendendo à ampla defesa e o contraditório. A fase instrutória da comissão deverá ocorrer dentro do prazo máximo de 30 (trinta) dias para finalização e entrega de relatório, mas poderá ser prorrogada por até 15 (quinze) dias, de acordo com o § 7º do art. 133 da lei nº 8.112/1990. (MOTA, 2021, p16).

Finalmente, têm-se o processo administrativo disciplinar de rito ordinário – o “PAD strictu sensu”, ou “PAD ordinário”. Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o PAD é por vezes nomeado apenas “Processo Administrativo”, já que sua relevância entre as atividades administrativas o eleva a status de nomenclatura generalista. Nas palavras da doutrinadora, o termo “Processo Administrativo” pode ser entendido na Lei, muitas vezes como o próprio PAD:

[...]é ainda usado como sinônimo de processo disciplinar, pelo qual se apuram as infrações administrativas e se punem os infratores; nesse sentido é empregado no artigo 41, § 1º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, quando diz que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa; (DI PIETRO, 2015, p. 765- grifado)

As fases e procedimentos do PAD estão previstos nos artigos 148 e seguintes da lei 8.112/1990 e dividem-se em três, quais sejam: a instauração, inquérito administrativo (com a instrução contendo a devida ampla defesa e contraditório dos acusados resultando no relatório) e, por fim, o julgamento. Os trabalhos da comissão deverão ocorrer num prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação da portaria de instauração, que poderá ser prorrogado por igual prazo. Após, esse relatório final será enviado para julgamento pela autoridade instauradora, no prazo máximo de 20 dias. A decisão poderá ser revista a qualquer tempo desde que

justificada por novos fatos que gerem o entendimento de inocência por parte do acusado ou inadequação de punição, vedada a reforma decisória prejudicial ao condenado – a chamada *reformatio in pejus*. *In verbis*:

Art. 151. O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases: I - instauração, com a publicação do ato que constitui a comissão; II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; III - julgamento.

Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constitui a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.[...]

Art. 153. O inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito.[...]

Art. 155. Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos.[...]

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.[...]

Art. 174. O processo disciplinar poderá ser revisto, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.[...]

Art. 182. Julgada procedente a revisão, será declarada sem efeito a penalidade aplicada, restabelecendo-se todos os direitos do servidor, exceto em relação à destituição do cargo em comissão, que será convertida em exoneração. Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento de penalidade. (BRASIL, 1990)

Com a publicação da portaria de instauração pela autoridade competente legal ou regimental o PAD se inicia de forma a interromper uma possível prescrição, que começa a correr desde a data de ciência daquela autoridade (conforme o § 3º do art. 142 da lei nº 8.112/1990). A essa fase de instauração, segue-se a instrução pela comissão, na qual é realizada a notificação prévia do agente e dado a ele acesso aos autos, com prazo para defesa prévia e indicação de novas provas em sua defesa. A comissão ainda levantará, de ofício, todas as demais provas possíveis para o caso, dando ao acusado oportunidade de se contrapor a elas e delas defender-se. Nessa fase, portanto, serão juntadas todas as provas cabíveis, ouvidas as testemunhas (caso haja) e proceder-se-á aos interrogatórios. Caso as provas apontem para autoria do agente público, a comissão elaborará o termo de indicição- documento contendo os fatos e as provas conclusivas- em relação ao acusado, que passará a ser tratado como “indiciado”. Caso contrário, havendo prova de que o suposto agente não tem ligação com os fatos, este será exculpado e desvinculado do caso sob análise (MOTA, 2021,p.18).

Conforme Mota (2021, p.18), cumpre ressaltar que, em caso de exculpação do agente já na indicição, surgindo nova prova que indique autoria daquele, poderá ser reaberto o processo a qualquer momento. Já a decisão final fundamentada em relatório final, encerra a possibilidade de agravamento de pena ao acusado. Por este motivo, na fase de indicição é comum a apreciação da ideia do *in dubio pro societate*, ou seja, na ausência de prova cabal de que o agente não está envolvido nos fatos, por uma boa prática processual este deverá ser indiciado, já que o processo trata do interesse público indisponível. Desta forma, se em dúvida, a comissão deverá indiciar o agente preservando o interesse da sociedade em detrimento da utilização da dúvida em benefício do acusado. Isto, visando uma melhor apuração de todo o arcabouço processual em relatório final, após defesa escrita devidamente fundamentada pelo acusado. A orientação atual da CGU, portanto, é que nessa fase final a comissão deverá utilizar-se do princípio *in dubio pro reu*. Naturalmente, se exaurido todo o procedimento, não houver provas, o acusado deverá ser desvinculado do caso, tendo o processo arquivado e não mais poderá ser processado pelo mesmo fato. Assim, se realizada indicição, será dado novo prazo com mais uma oportunidade de defesa final ao acusado, que deverá fazê-la por escrito, seja por si mesmo ou por meio de procurador, para defender-se dos fatos que lhe foram imputados no termo de indicição (art. 161 e ss. da lei 8.112/1990). E, embora o procurador não precise ter formação jurídica, deve se observar a proibição contida no inciso XI do art. 117 da lei nº 8.112/1990, ou seja, a defesa não poderá ser realizada por outro servidor público, com a exceção do § 2º do artigo 164 da mesma lei, que trata da nomeação de defensor dativo:

Art. 164. Considerar-se-á revel o indiciado que, regularmente citado, não apresentar defesa no prazo legal. § 1º A revelia será declarada, por termo, nos autos do processo e devolverá o prazo para a defesa. § 2º Para defender o indiciado revel, a autoridade instauradora do processo designará um servidor como defensor dativo, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado. (BRASIL, 1990)

Assim, caso o acusado não escreva sua defesa, será nomeado pela autoridade defensor dativo, que deverá escrever em nome do acusado a peça de defesa dos fatos a ele imputados na peça de indicição. Por fim, a comissão elaborará o relatório final completo de todos os trabalhos e contendo sua convicção conclusiva sobre autoria, materialidade, tipificação legal e demais fatores que envolvam o caso, com a sugestão de penalidade cabível e o entregará à autoridade. O relatório deixará

a autoridade munida de todas as informações e fundamentos probatórios e de direito para que seja proferida a decisão no prazo de 20 dias, que resultará em acatamento do relatório - com arquivamento do processo ou punição conforme a tipificação indicada pela comissão- desde que de acordo com as provas contidas nos autos. Caso entenda que o relatório da comissão contrarie as provas dos autos, a autoridade poderá motivadamente agravar ou abrandar a penalidade proposta, bem como isentar de responsabilidade o servidor, conforme o caso. Poderá, ainda, devolver à comissão o processo para eu sejam apreciados elementos que a autoridade entenda negligenciados no relatório (MOTA, 2021, p.19).

Em caso de ocorrência de nulidade processual insanável, nos termos do artigo 169 da lei 8.112/1990, a autoridade que instaurou o processo ou alguma outra superior a esta, deverá declarar aquela nulidade e ordenar a constituição de nova comissão para apuração dos fatos em novo processo. Tudo isso, dentro do prazo prescricional legal que a Administração possui para aplicação de penalidades ( MOTA, 2021, p.20).

De acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - a Corregedoria Geral da União - CRG/CGU, contidas principalmente na Portaria normativa CGU nº 27/2022 e na Instrução Normativa CGU nº 13/2019, os processos apuratórios dos atos administrativos supostamente irregulares seguem a seguinte ordem de apuração:

**Figura 5- Fluxo dos Processos Administrativos Disciplinares**



Fonte: Elaboração Própria



## **7. OS NÚCLEOS PERMANENTES DISCIPLINARES (NPDs) DA CORREGEDORIA DO MAPA**

O passivo correcional do Ministério da Agricultura e Pecuária é composto por notícias de fatos potencialmente irregulares que chegam por meio de denúncias realizadas nas Ouvidorias ou diretamente nos setores do MAPA pelos cidadãos; por representação dos próprios agentes públicos; operações policiais remetidas pelas polícias investigativas federal e dos estados; processos criminais e de improbidade administrativas compartilhados pela justiça; ou até indícios de ilegalidades apontados em notícias midiáticas que precisam de apuração administrativa de ofício. A autoridade responsável por instaurar e julgar cada caso, por sua vez, possui poder-dever legal de averiguar tais fatos e, ao receber o passivo, realiza o juízo de admissibilidade e instaura os procedimentos correcionais, designando os servidores do MAPA que devem realizar os trabalhos. Como descrito, os procedimentos possuem natureza investigativa ou repressiva a depender de cada caso (MAPA, [s.d]).

A Corregedoria do MAPA foi instituída pelo Decreto nº 8.492, de 13 de julho de 2015 e, após diversas reestruturações da pasta, hoje tem sua estrutura e competências descritas no Decreto nº 11.332, de 1º de janeiro de 2023, que entrou em vigor no dia 24 de janeiro de 2023. Com a reestruturação ministerial e criação de novas pastas, promovida pela Medida Provisória 1.154/2023, convertida na Lei nº 14.600/2023, houve a redução na estrutura da unidade, revelando-se o desafio do cumprimento das metas estabelecidas no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Após a vigência da Medida Provisória nº 870, de 02 de janeiro de 2019, toda a competência correcional do Ministério - antes fragmentada entre 38 (trinta e oito) autoridades do órgão (Superintendentes Regionais) em virtude do Decreto nº 9.667/2019- foi centralizada na Corregedoria-Geral, sediada no DF, abrangendo todas as unidades da federação, sem prejuízo do recebimento do passivo dos, então, extintos Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Secretaria de Agricultura Familiar, o que totalizou, à época, mais de 1.4 mil procedimentos correcionais, já em andamento ou para instauração. A partir dali, esses casos estariam sob a mesma autoridade administrativa, o Corregedor Geral do MAPA (MACABU JUNIOR, 2020).

O novo Corregedor Geral do MAPA, juntamente com sua equipe, idealizou um novo arranjo institucional para a Corregedoria chamado de Núcleos Permanentes

Disciplinares (NPDs), que seriam subunidades da Corregedoria do MAPA - destinados à condução especializada e continuada das demandas disciplinares por servidores com funções exclusivas de correição e uma estrutura desenhada para manter a uniformização, conformidade legal e processual e segurança jurídica dos procedimentos (MAPA, 2019).

Os NPDs foram um “projeto piloto”, criado como “força tarefa” com a finalidade de enfrentar um antigo e vasto passivo correicional para depois ser refinado, e, enxuto, se converter em *modus operandi* permanente da atuação correicional do MAPA. A ideia de inovação veio com adoção de uma nova metodologia racionalizada dos processos, focada na especialização para a eficiência dos recursos e a eficácia dos resultados. O conceito seria de dedicação exclusiva dos servidores às atividades de correição, padronização e automatização de todos os procedimentos possíveis, capacitação e distribuição de demandas em números muito acima dos tradicionais para cada servidor atuante. Além da inovação nas práticas, haveria novo direcionamento também nos paradigmas, a exemplo do juízo de admissibilidade mais detalhista, enfoque probatório e não em narrativas acusatórias, garantia do registro de ampla defesa e contraditório nos termos da lei, utilização dos recursos tecnológicos existentes e juridicamente válidos para execução das tarefas (MACABU JUNIOR, 2020);(CORREGEDORIA -MAPA,2020).

Já no primeiro ano dos Núcleos, a Corregedoria Geral do MAPA em conjunto com a Escola Nacional de Gestão Agropecuária ENAGRO, promoveu 2 (dois) cursos relacionados a procedimentos correicionais, tendo capacitado 270 servidores do MAPA Sede e das Unidades Descentralizadas, e ainda, 4 servidores participantes do curso ofertado pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, totalizando assim 274 servidores capacitados no exercício de 2019. As ações de capacitação ocorreram em Brasília, com transmissão ao vivo para todo Brasil, permitindo-se um grande número de participantes, em razão da disponibilidade da plataforma “Scopia Mobile” que ofertou aos servidores o acompanhamento em tempo real dos cursos, por meio de aplicativo de celular e *desktop* pessoal (Corregedoria - MAPA,2020).

Através da Portaria Nº 181, de 6 de setembro de 2019 no âmbito do Ministério da Agricultura e Pecuária– MAPA, foram instituídos os NPD's. O setor foi desenhado para funcionar com os servidores atuando em teletrabalho, dedicação exclusiva permanente e espalhados pelas diversas unidades da federação, mas

subordinados técnica e funcionalmente com lotação, chefia e gestão centralizada na Corregedoria Geral do MAPA, em Brasília - DF (CORREGEDORIA-MAPA, 2021); e foi aberto um processo seletivo interno, por meio do EDITAL nº CGAP01, de 11 de setembro de 2019, a partir qual a Corregedoria do MAPA selecionou servidores públicos federais efetivos, estáveis e portadores de diploma de nível superior do quadro de pessoal do MAPA, lotados em qualquer Unidade da Federação, para realizar exclusivamente as atividades típicas de correição, mas agora de forma perene.

Os servidores passaram por uma série de capacitações para atuar como juízos de admissibilidade, diligências, exercício de atribuições de secretários *ad hoc*, atualização dos sistemas correccionais, participação em oitivas de testemunhas e interrogatórios por videoconferência, composição de comissões em Processo Administrativo Disciplinar - PAD, Processo de Responsabilização de Pessoas Jurídicas - PAR, Sindicância Acusatória - SINAC, Sindicância Patrimonial - SINPA, Sindicância Investigativa - SINVE e Investigação Preliminar de Responsabilização de Pessoas Jurídicas – IP, investigação, emissão de Termos de Ajustamento de Conduta, desenho de matrizes de responsabilidade, etc. Além disso, os servidores foram preparados para apoiar a realização das ações de capacitação de prevenção à corrupção, promoção de integridade e compor eventos pertinentes à seara correccional, organizados pela Corregedoria-Geral/MAPA ou CGU (CORREGEDORIA -MAPA,2021).

Em setembro de 2019, foram criados dez núcleos permanentes disciplinares (Portaria nº 181/2019) – ainda em formação - a serem integrados por noventa servidores públicos, aprovados no processo seletivo realizado previamente através do EDITAL nº CGAP01, de 11 de setembro de 2019. Além destes, foram chamados 710 servidores em caráter temporário para manterem um grupo de esforço inicial em dirimir o passivo correccional acumulado. As dez equipes estariam sediadas em diferentes estados, mas subordinados à Corregedoria, em Brasília. No relatório de gestão do MAPA do ano de 2019 (2020), em sua página 97, é possível verificar que apenas 17 pessoas estavam lotadas na Corregedoria do órgão até aquele ano.

Os servidores escolhidos e inicialmente orientados deveriam absorver e conduzir para resolução todos os processos administrativos (PADs; PARs; SINACs; SINPAs; TACs; denúncias e representações, etc.) em andamento nas diferentes instâncias da estrutura de administração direta do ministério, espalhadas pelo Brasil,

sanear os processos antigos com fins a identificar o grau de prioridade, produzir matriz de responsabilização, uniformizar procedimentos e escoar no tempo mínimo o máximo de demandas possível. Relevante frisar que os processos necessitam ser realizados com precisão técnica, afim de não gerar nulidades ou reversões judiciais por procedimentos mal conduzidos, o que acarretaria gasto público inócuo. Conforme o Corregedor Geral do ministério, o foco seria o “robustecimento do trabalho prévio de provas inequívocas que justifiquem a instauração do processo ou seu imediato arquivamento, evitando perda de tempo e de recurso público”. (MACABU JUNIOR,2020).

Conforme a lei 8112/90, em regra, o trabalho tradicional de correição é realizado por quaisquer servidores estáveis do quadro da União e, pela natureza da matéria, tende a gerar documentos com uma narrativa acusatória, com fins a justificar os resultados processuais. Para uma operacionalização das formas afim de deixar os processos mais objetivos, a primeira medida a ser tomada seria o enfoque nas provas existentes ou possíveis de serem produzidas, sendo que, em casos em que elas não garantam a existência de indícios mínimos de materialidade do fato e de apontamento de autoria não seria possível seguir com persecução processual por ausência de justa causa, nos termos da Lei de Abuso de Autoridade, Lei 13869/2019. Nesse sentido, a Lei tipifica como crime “dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente”. No decurso das mudanças a Corregedoria do MAPA passou pela adequação de dar enfoque à análise das provas de forma mais objetiva e prévia, fazendo disso uma fase processual de Juízo de Admissibilidade, tão relevante quanto as tradicionais fases de instrução, indicição, contraditório e julgamento, inclusive, para se adequar às novas legislações. (MOTA, 2021); (MACHADO, 2014).

Conforme Macabu Júnior (2020), houve uma alteração geral no fluxo de tratamento de denúncias e de representações, com, inicialmente, mais de 800 servidores em “força-tarefa” e, conforme o Corregedor, desde o início a ideia era que deste total, 710 voltassem às funções de origem. A autoridade afirmou que o objetivo do setor não se tratava “de quantidade de pessoas, mas de racionalização e método eficaz de trabalho”. Assim, apesar do grande passivo a ser examinado e dos processos recém instaurados serem realidades diferentes seriam analisadas com o mesmo foco probatório.

Outro ponto importante na adequação de funcionamento do setor foi o teletrabalho, acarretando em maior produtividade e, ao mesmo tempo, possibilitando melhor qualidade de vida aos servidores no desempenho das atividades correcionais. A este respeito, ao contrário das conduções tradicionais de PAD que são realizadas comumente por colegas que atuam na mesma unidade dos acusados, relevante frisar que a distância gera afastamento entre os agentes processuais e mitiga a característica hostil das atividades de correição. Isso porque os componentes de comissão e os responsáveis por decisões nos processos podem receber ameaças, assédios e comunicações agressivas por parte dos investigados, indiciados e até de seus procuradores e advogados e, no caso do MAPA, esses agentes frequentemente se tratam de pessoas ou grupos detentores de grande poder econômico, político ou social, como autoridades públicas do alto escalão ( auditores fiscais agropecuários, diretores, assessores, políticos, líderes sindicais, etc.) ou donos de grandes corporações da indústria e dos setores agropecuário e de abastecimento, tornando a situação ainda mais delicada (Corregedoria- MAPA, 2021).

No primeiro ano de implementação dos Núcleos, a Corregedoria, conforme relatório de gestão do MAPA de 2020, executou as seguintes ações:

- i) Padronização dos procedimentos correcionais; ii) padronização das diligências investigativas; iii) Implementação do Juízo de admissibilidade inal; iv) Implementação efetiva dos Núcleos Permanentes Disciplinares, previsto na Portaria GM/MAPA nº 181/2019; v) Implementação das reuniões, oitivas e interrogatórios de Processos Correcionais, em sua totalidade, por videoconferência gravada, reduzindo a zero o custo com diárias e passagens; vi) Absorção de todo o passivo correcional espalhado pelo Brasil, para serem conduzidos exclusivamente por servidores da Corregedoria-Geral; vii) Liberação direta de mais de 800 (oitocentos) servidores, e indireta de mais de 3000 (três mil) que antes conduziam ou poderiam conduzir atividades correcionais, acarretando uma maior força de trabalho na atividade inalística do Ministério; viii) Implementação da Projetização Correcional, que estratiicou todas as fases do processo e atribuiu prazos limites para cada atuação, com respeito aos prazos legalmente previstos, reduzindo em até 96% do tempo médio de uma apuração punitiva; ix) Capacitação específica e prática para os membros de comissão; x) Desenvolvimento de ferramenta de tecnologia de mapeamento de infrações e gestão de dados correcionais - AGROPAD; xi) Realização de pesquisa de percepção da impunidade no Ministério, com participação de mais de 1000 (mil) agentes públicos; e xii) Participação no programa de maturidade correcional lançado pela Corregedoria-Geral da União. (MAPA, 2021, pág. 71)

Em 2021, realizaram-se as seguintes ações de funcionamento no setor, focadas em aprimoramento das medidas executórias já implementadas:

i) Aperfeiçoamento da padronização dos procedimentos correccionais, por meio de Norma Padrão de Ação - NPA, Manuais e realização de treinamentos/capacitações frequentes com a equipe; ii) Aprimoramento das diligências investigativas; iii) Aprimoramento do Juízo de admissibilidade final; iv) Realização das reuniões, oitivas de testemunhas e interrogatórios de acusados nos Processos Correccionais, em sua totalidade, por videoconferência gravada, mantendo por mais um ano o custo zero com diárias e passagens; v) Realização majoritária das atividades correccionais executadas em home office, reduzindo custos públicos com energia elétrica, computadores, móveis, internet, etc. vi) Aprimoramento da Projetização Correccional, que estratificou todas as fases do processo e atribuiu prazos limites para cada atuação, com respeito aos prazos legalmente previstos, reduzindo para 4 meses o tempo médio de uma apuração punitiva; vii) Utilização de ferramentas tecnológicas diversas para gestão de trabalho, mapeamento de infrações e gestão de dados correccionais; viii) Conscientização do corpo funcional do MAPA como um todo sobre temas relacionados à corregedoria, por meio do INTERCOM e do site institucional, bem como de servidores de outros órgãos, por meio de treinamentos; (MAPA,2022, pág 100)

Já no relatório de gestão do MAPA do ano de 2022, observaram-se as seguintes inovações:

Implementação dos Pareceres Formais a cada fase do processo punitivo - Mesmo levando em consideração que no processo administrativo vigora o princípio do formalismo moderado, faz-se necessária a observância pela comissão processante de um “esqueleto” formal, de forma a afastar qualquer tipo de nulidade. Esta iniciativa acarretou ganho de eficiência e segurança jurídica para o curso do processo punitivo, gerando economia aos cofres públicos a partir da elaboração de 918 pareceres formais a cada fase processual em 2022. Desenvolvimento e utilização de ferramentas tecnológicas - Contamos com aplicação totalmente desenvolvida e mantida pela Corregedoria, sem custo extra, baseado no AppSheet, para apoio na gestão processual. Além disso, é feito uso extensivo do Qlik Sense, para apoio no acompanhamento e gerenciamento das atividades. Hoje, a Corregedoria é a maior usuária da plataforma no MAPA. Foi desenvolvido o Painel de Consulta Correccionais (com controle de acesso), que foi disponibilizado com o objetivo de facilitar e agilizar a rotina de unidades que eventualmente necessitem consultar eventuais impedimentos de servidores ou candidatos a funções públicas. O Painel de Consultas é o terceiro mais acessado em toda a plataforma Qlik (com mais de 800 acessos) e conta com mais de 750 certidões emitidas desde seu lançamento. (MAPA,2023, pág 93)

Ainda, em relação à inovação, no ano de 2023, o MAPA relatou ter mantido e prosseguido com a consolidação das inovações, buscando aprimorar a organização e a sistemática dos processos. Com a reestruturação ministerial e criação de novas pastas, promovida pela Medida Provisória 1.154/2023, convertida na Lei nº 14.600/2023, houve a redução na estrutura da unidade, revelando-se o desafio do cumprimento das metas estabelecidas no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (MAPA,2024, pág 97). Conforme relatoria, em 2023 a estrutura da

Corregedoria direcionou seu foco na redução do passivo correcional e na ampla apuração de irregularidades, o que representou foco da gestão nas atividades executivas da pasta. (CORREGEDORIA-MAPA,2024, p.3).

Importante ressaltar que, em relação à inovação, a Corregedoria reestruturou a realização das atividades, implementando técnica, mas também tecnologia na condução de processos, como o “Sistema SEI!” para o registro dos autos; as chamadas virtuais criptografadas de acesso restrito no uso das atividades rotineiras realização de oitivas de testemunhas, interrogatórios e reuniões; sistemas de comunicação por e-mails e ligações autorizadamente gravadas, o uso de aplicativos de mensagens com checagem de entrega de mensagens para notificação válida dos acusados; prints de diálogos entre a Comissão e os acusados; etc. (MAPA,[s.d]); (CGU,2023).

Em relação aos resultados da inovação estudada, na pesquisa, verificou-se que, enquanto no Relatório de Gestão do MAPA de 2019, a Corregedoria é mencionada apenas no organograma do ministério, não sendo a ela conferida protagonismo estratégico, após a movimentação ocorrida a partir de novembro de 2019, com a publicação do edital dos NPDs e a seleção dos servidores componentes, há um salto de relevância para o setor. Conforme se analisará a seguir, os resultados de mudança de arranjo institucional, ainda que sem a demanda de recursos alienígenas aos já existentes no MAPA- foi suficiente para impactar de os números.

Enquanto em 2018 foram instaurados 242 processos, já no primeiro ano de atuação dos Núcleos, ano de 2019, esse volume caiu para 82, em virtude da mudança de procedimento que tinha como objetivo intensificação das ações prévias de apuração, envolvendo investigação mais ampla antes de se instaurar o processo, com adoção do princípio da “prova inequívoca” (por meio da qual os analistas passaram a se concentrar em investigação e diligências afim de levantar provas ou elementos indiciais e nos potenciais enquadramento decorrentes) fazendo com que processos “natimortos”- sem provas das alegações narradas- já cessassem de imediato e permitindo, por outro lado, a prosperidade dos casos que de fato possuíam substância (MACABU JÚNIOR,2020).

É importante consignar também que em processos punitivos não é incomum existirem alegações ou informações sem fundamento, denúncias falsas, ou até erros de percepção pelos denunciante (CALDONAZO, 2025). Assim, a triagem

inicial é fundamental para extirpar esses casos do meio daqueles que precisam de um desenvolvimento disciplinar assertivo (MACHADO,2014).

No primeiro ano dos NPDs, a Corregedoria do MAPA reduziu em até 96% do tempo médio de uma apuração, o que impacta nos resultados da atuação correicional para além da punição em si. Com a nova metodologia, os procedimentos correicionais passam a ser projetizados com todas as fases e atos programados, acarretando diretamente na duração do processo, antes durava em média 36 (trinta e seis) meses, foi reduzido para 66 (sessenta e seis) dias. Duração razoável dos processos reduz a sensação de impunidade geral e na percepção de tolerância do órgão a irregularidades/ corrupção; mitiga os custos dos processos (hora paga ao servidor); aumenta confiabilidade na instituição e colabora para ruptura da sensação de engessamento burocrático na solução de conflitos, além de devolver mais rapidamente os valores aos cofres públicos e arrecadar valores por meio de multas, principalmente nos processos envolvendo agentes privados e vantagens indevidas (MAPA, 2020). É importante ressaltar que a duração razoável do processo também é um dos direitos dos acusados, pois possui natureza de direitos humanos, ao preservar a dignidade de um desfecho conclusivo para aqueles que aguardam decisão de suas causas ( FRANCO,2015).

Ainda nesse sentido, é sabido que é tendência mundial e aderida pelo Brasil desde os anos 2010, as soluções econômicas e mais eficazes de conflitos, com o incremento da economia processual. Nesse sentido, já em 2019, foram celebrados dez Termos de Ajustamento de Conduta (método econômico e rápido para tratamento de infrações leves ou moderadas), o que resultou num ressarcimento da ordem de R\$ 40 mil aos cofres públicos. Esses, se deveram, em sua maioria, ao pagamento de horas não trabalhadas e recebidas irregularmente por servidores do MAPA. Para se ter ideia do impacto causado pelo novo formato de Corregedoria, entre 2008 e 2018 havia sido firmado apenas um TAC, conforme dados da CGU (MACABU JÚNIOR,2020).

Conforme o relatório de gestão da Corregedoria do MAPA, já no ano de 2019, verificou-se do acompanhamento o quantitativo total de 336 (trezentos e trinta e seis) procedimentos correicionais em curso, sendo eles:

88 (oitenta e oito) instaurados em 2019, que se subdividem em 61 (sessenta e um) Processos Administrativos Disciplinares – PAD; 19 (dezenove) Sindicâncias; 3 (três) Investigações Preliminares; e 3 (três) Processos

Administrativos de Responsabilização – PAR. 35 (trinta e cinco) procedimentos julgados, dos quais ocasionaram em 19 (nove) penalidades: 01 (uma) suspensão, 09 (nove) demissões, 08 (oito) cassações de aposentadorias, 01 (uma) perda de função pública;

301 (trezentos e um) processos em andamento, em que se incluem os instaurados em anos anteriores;

10 (dez) Termos de Ajustamento de Conduta – TAC (Portaria nº 80), sendo possível o ressarcimento aos cofres públicos a importância de R\$ 39.350,71 (trinta e nove, trezentos e cinquenta mil reais e setenta e um centavos). (CORREGEDORIA- MAPA, 2020)

Outra inovação na criação dos NPDs foi a premissa de que todas as atividades em que fosse possível a utilização da tecnologia para implementar celeridade ou economia, seriam feitas tecnologicamente. Neste sentido houve ganho com maior observação do princípio da flexibilidade das formas e priorização da legitimidade, rastreabilidade e comprovação dos atos. Exemplos são reuniões periódicas remotas e painéis de controle de produtividade, registro de login, data e hora dos atos realizados nos processos via sistema “SEI!” e a realização das oitivas de testemunhas e interrogatórios dos acusados via aplicativos de vídeo, cujas gravações são anexadas nos autos do processo. No caso das gravações, tudo o que é dito está original, com identificação pessoal e documental gravada dos participantes, ao invés das tradicionais atas relatadas. Nesse caso, tanto a verdade dos fatos, quanto a ampla defesa e o contraditório são amplamente prestigiados, porque tanto a Comissão quanto os acusados possuem a integralidade da reunião para utilizarem como prova. (MAPA, s.d]); (MAPA,2021):

As ações e cursos de capacitação passaram por essa lógica, desde o ano anterior. Em 2019, verifica-se uma economia considerável, já no treinamento dos servidores dos Núcleos, visto que tradicionalmente, existe a possibilidade de proceder aos treinamentos com diárias e passagens pagas pelo governo, prática legal e bastante utilizada nos setores públicos (Lei 8112/90), mas que no caso da Corregedoria sob análise, foram feitos on-line, estimando, no mínimo, um valor de R\$373.00,00 (trezentos e setenta e três mil reais) de economia entre diárias e passagens.

Essa mudança notória é descrita de forma mais específica nas páginas 70 a 71 do relatório de gestão do MAPA do ano de 2020:

a Corregedoria-Geral do MAPA alcançou resultados muito expressivos no ano de 2020, dentre eles:

Aumento significativo de produtividade por servidor na área correcional; Redução do custo do processo administrativo em até 95%, de aproximadamente R\$ 161 mil para R\$ 8,4 mil, em média, gerando uma economia estimada média, para cada 100 processos, de R\$ 15 milhões ao ano.

iii) Finalização rápida e exitosa dos processos punitivos, com comissões ixas e responsáveis por, no mínimo, 12 (doze) processos por ciclo de 100 (cem) dias;

iv) Aumento exponencial de penalidades expulsivas aplicadas, da ordem de 257% (duzentos e cinquenta e sete por cento), em comparação com o ano de 2019, que consolidou 14 (quatorze) expulsões, ante a 50 (cinquenta) expulsões aplicadas em 2020;

v) Aumento exponencial de penalidades suspensivas aplicadas, da ordem de 300% (trezentos por cento), em comparação com o ano de 2019, que havia consolidado 1 (uma) suspensão, ante a 4 (quatro) aplicadas em 2020;

vi) Aumento exponencial em celebrações de Termos de Ajustamento de Condutas (TAC), da ordem de 355% (trezentos e cinquenta e cinco por cento), em comparação com o ano de 2019, que havia consolidado 9 (nove) TACs, ante a 41 (quarenta e um) Termos celebrados em 2020, com devolução ao erário de mais de 100 mil reais em 2020; vii) Mensuração dos benefícios inanceiros, nos moldes estabelecidos pela Portaria CGU nº 4.104/2019, que atingiram só com as expulsões o valor de R\$ 83 milhões; e

ix) Aplicação das primeiras penalidades aos Entes Privados, com base na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). (MAPA, 2020, p.70-72)

Os NPDs também serviram à liberação da força de trabalho das áreas técnicas e finalísticas, tornando a atividade correcional especializada em virtude da dedicação exclusiva dos servidores da Corregedoria-Geral na realização/condução das atividades de cunho correcional (CORREGEDORIA -MAPA,2020).

Além disso, a Corregedoria do MAPA implementou aumento da transparência ativa às suas atividades e resultados, passando a disponibilizar no site do Ministério as principais informações de penalizados, celebrações de TAC, intimações *on line*, etc., de forma que acessando o novo sítio eletrônico criado para esse fim, passou a ser possível, a partir de 2021, acompanhar o *status* dos processos punitivos através do referido sítio, conferindo ao cidadão uma participação mais efetiva na ciência da marcha processual, com total preservação das informações sigilosas a eles inerentes (MAPA,2020).

No ano de 2021, em relação aos resultados, verificou-se que foi o ano com a maior conclusão de processos punitivos registrados no SISCOR desde 2008, com 127 processos concluídos, contra 79 em 2020, aumento de 60% nas conclusões. Além disso, a Corregedoria atualizou outros 56 processos punitivos concluídos em outros

anos, mas que ainda estavam não finalizados nos sistemas. Houve também julgamento de 11 processos da Lei Anticorrupção (responsabilização de entes privados/empresas), sendo que 8 deles resultaram na aplicação de R\$ 196.173.934,14 (cento e noventa e seis milhões, cento e setenta e três mil, novecentos e trinta e quatro reais e quatorze centavos), aumento de mais de 820 vezes se comparado à 2020. Cinco dos processos com multa aplicada estão em revisão/reconsideração a pedido das empresas. Manutenção da redução de mais de 90% no custo do processo, gerando uma economia de aproximadamente R\$ 15 milhões de reais a cada 100 (cem) processos instaurados e finalizados (MAPA, 2022, p.100-101).

- i) Aumento significativo de produtividade por servidor na área correccional;
- ii) Finalização rápida e exitosa dos processos punitivos, com comissões fixas e responsáveis por, no mínimo, 82 (oitenta e dois) processos por ciclo de 120 a 150 (cento e vinte a cento e cinquenta) dias;
- iii) Ao longo de 2021 foram instauradas 550 Investigações Preliminares Sumária - IPS e lavrados 279 Termos de Julgamentos;
- iv) As análises de IPS tiveram como resultado 96 arquivamentos, 32 proposituras/ celebração de TAC, 127 incorporação/desmembramento em Investigação Preliminar Sumária e 284 determinações de instauração de procedimento punitivo (juízo de admissibilidade e recomendações do Epad);
- v) Celebração de 34 Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), somado a 6 recusados, além de outros 22 em processo de celebração, totalizando 62 TAC's trabalhados; 101
- vi) Incremento no ritmo de aplicação de penalidades e conclusão de processos em relação ao ano de 2020, com 42 (quarenta e dois) penalidades expulsivas aplicadas, 15 (quinze) suspensivas e 08 (oito) multas a entes privados, com um total de 65 (sessenta e cinco) penalidades aplicadas em 2021, frente a 55 (cinquenta e cinco) em 2020. Além disso, outros 121 agentes, somados a 4 empresas, foram absolvidos ou tiveram seus processos punitivos extintos;
- vii) 2021 foi o ano com a maior conclusão de processos punitivos registrados no SISCOR desde 2008, com 127 processos concluídos, contra 79 em 2020, aumento de 60% nas conclusões. Além disso, a Corregedoria atualizou outros 56 processos punitivos concluídos em outros anos, mas que ainda estavam não finalizados nos sistemas;
- viii) Em 2020 foram aplicadas as primeiras penalidades aos Entes Privados com base na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e em 2021 houve julgamento de 11 processos, sendo que 8 deles resultaram na aplicação de R\$ 196.173.934,14, aumento de mais de 820 vezes se comparado à 2020. Cinco dos processos com multa aplicada estão em revisão/reconsideração a pedido das empresas;
- ix) Manutenção da redução de mais de 90% no custo do processo, gerando uma economia de aproximadamente R\$ 15 milhões de reais a cada 100 (cem) processos instaurados e finalizados;
- x) Mensuração dos benefícios financeiros, nos moldes estabelecidos pela Portaria CGU nº 4.104/2019, que atingiram só com as expulsões o valor de R\$ 58 milhões;
- xi) A corregedoria tem se empenhado em reduzir o passivo correccional existente, reduzindo de mais de 1600 processos pendentes no SISCOR para cerca de 1200 processos, conseguindo uma redução do passivo na ordem de 25%.

xii) Aperfeiçoamento e ampliação da utilização do ePAD, da CGU, com foco na centralização das informações cadastrais dos processos de apuração e elevação da qualidade das informações cadastradas. (MAPA, 2022, p.100-101)

Em 2022, conforme o Relatório de Gestão do MAPA, foram realizadas algumas inovações adicionais que aperfeiçoaram os fluxos e o que se verifica no Painel Correição em Dados é que:

- a. Quanto ao total de processos de responsabilização de agentes privados, a Corregedoria do MAPA possui, no momento, quase 20% dos processos em andamento no sistema correicional do Poder Executivo Federal;
- b. Já com relação a aplicação de multa, do valor divulgado na página, 14,32% foram aplicadas no MAPA, o que faz do órgão, no ano de 2022, o segundo órgão com mais aplicação de sanção.
- c. No acumulado de punições expulsivas até o ano de 2021, a Corregedoria do MAPA representava 1,2% das penalidades. Figura - Multas aplicadas em 2022 (Lei nº 12.846/13) Outros Petrobrás Mapa CGU R\$ 12,8 Milhões R\$ 85,4 Milhões R\$ 90,6 Milhões R\$ 454,6 Milhões Até 2021: 34,5% MAPA Processos com ao menos uma apenação (Assertividade dos processos) GERAL Em 2022 51,3% Melhora de 48,7% Até 2021: 50,6% Em 2022 50,3% Praticamente Estável Em 2022, a representatividade do MAPA subiu para 12%. (MAPA,2023, p. 94)

O relatório afirma que a Corregedoria nesse momento, passou a ser referência para os demais ministérios, vistos seus resultados. Apesar disso, informa-se passivo correicional de 1.468 (um mil quatrocentos e sessenta e oito) ao final de 2022. O relatório ainda traz a comparação do número de multas aplicadas a entes privados pelo MAPA e por outros órgãos no mesmo ano. As multas se baseiam não só no faturamento bruto, mas também nos valores conseguidos pelas vantagens indevidas, a depender de cada caso. Além disso, o relatório de 2022 também demonstra a assertividade dos processos disciplinares no período; ou seja, que, diante da adequada triagem processual anterior à deflagração dos processos, aqueles que chegam a ser instaurados, em sua maioria terminam por serem efetivos em punir infratores.

Em 2023, após a finalização de 997 processos, o ano foi encerrado com 1093 processos pendentes de apuração- uma redução de 52% dos processos ativos na unidade.

Com a eleição presidencial em 2022 e a reestruturação ministerial feita no início de 2023, 422 processos - antes sob responsabilidade do MAPA - foram encaminhados às Corregedorias do MDA, MPA e MMA. Ademais, foram finalizados 575 processos após análises feitas em sede de juízo de admissibilidade ou que já estavam em fase acusatória (MAPA, 2024, p.98).

Entre os processos remanescentes do ano de 2023, a grande maioria dos processos encontrava-se na fase de juízo de admissibilidade, indicando um bom enfrentamento dos processos antigos que antes estavam avolumados e foram celebrados 25 (vinte e cinco) Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com servidores investigados. Além disso, cerca de 140 processos se encontravam em andamento ou revisão (MAPA, 2024, p.98).

Dessa forma, é possível perceber progressão existente na Corregedoria do MAPA a partir da criação dos NPDs. A estratificação de cada fase do processo, o cumprimento mais rígido de prazos de execução e o fortalecimento do trabalho prévio de apuração material sobre uma possível infração foram as principais medidas que contribuíram para esse resultado. Além da marcante redução do tempo para a finalização dos processos, foi possível perceber no novo modelo conduzido pela Corregedoria que a "projetização" de ações correccionais trouxe uma economia/recuperação de recursos financeiros exponencial. Um PAD custa, com a nova metodologia implementada, em média, R\$ 7,5 mil. No modelo anterior, os valores poderiam alcançar uma média de R\$ 310 mil, a depender dos cargos envolvidos na condução da apuração (MACABU JÚNIOR,2020).

É possível, portanto, extrair dos relatórios que uma estratégia de melhor organização dos recursos e uma atuação gerencial mais próxima dos processos, com acompanhamento resultados, foi capaz de gerar melhorias consideráveis para o setor sob análise. Ainda, que o empenho do pessoal envolvido pareceu bem coordenado para as execuções, o que se depreende dos relatórios ter sido decorrente de ações de capacitação e acompanhamento planejado de etapas das rotinas administrativas.

## **8. ANÁLISE DOS RESULTADOS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS NPDs NO MAPA**

Diante das informações encontradas nos relatórios de gestão do MAPA e da Corregedoria do MAPA entre os anos de 2020 a 2023, combinadas com as informações de declarações de autoridades públicas e dos sítios oficiais da administração pública foi possível extrair dados de fontes de criação do setor, adequações formais normativas e de estrutura, formato de funcionamento dos fluxos e metodologias de trabalho, algumas mudanças embrionárias de paradigmas e resultados e impactos do setor em comparação com a situação anterior ao processo de implementação das ações de integridade.

De posse dessas informações, realizou-se uma análise do caso da criação dos NPDs na Corregedoria do MAPA para verificar como o fenômeno se deu à luz do que ensinam as teorias estudadas.

Primeiro, fez-se uma breve comparação do caso, com o previsto nas teorias que conceituam os fenômenos da corrupção e da decorrente busca pela implementação de integridade, depois, realizou-se uma análise do caso sob a ótica das teorias institucionais com os enfoques teóricos de fases/etapas de processo institucional, conformidade institucional e legitimidade/legitimação institucional.

Para tanto, extraiu-se das teorias institucionalistas de Tolbert e Zucker (1999), DiMaggio e Powell (1983), Mahoney e Thelen (2010), Meyer e Rowan (1997) e Scott (2014), categorias teóricas, seus conceitos e, dessas categorias, elementos teóricos que pudessem ser sobrepostos ao caso e verificada sua existência e adequação ou não ao previsto nas teorias, demonstrando assim, como se deu o processo institucional em questão.

Do ponto de vista da institucionalização verificou-se que o caso estudado está na fase de objetivação, prevista por Tolbert e Zucker (1999); e que a mudança no arranjo institucional ocorreu através da conformação por isomorfismo coercitivo previsto por DiMaggio e Powell (1983); também, que para que a mudança acontecesse, foi empregado o processo de camadas e conversão das normas, nos termos consignados por Mahoney e Thelen (2010). Por fim, para legitimar a novidade institucional, verificou-se que, embora alguns “mitos institucionalizados”, conforme os ensinamentos de Meyer e Rowan (1997) estejam presentes na seara processual disciplinar, as formalidades vazias de resultado não são suficientes para justificar as mudanças no setor público, por isso, foram aplicados os legitimadores de Scott (2014)

e observados com ênfase o pilar regulativo, com razoável presença o pilar normativo e em desenvolvimento o pilar legitimador cognitivo cultural.

### 8.1 Apontamentos Teóricos corrupção e integridade

O quadro abaixo foi criado para esquematizar as correspondências encontradas ou apontar as adequações entre os breves apontamentos teóricos acerca de corrupção e integridade incorporados no capítulo 3 deste trabalho e o caso sob análise.

**Figura 6- Apontamentos Teóricos -Corrupção e Integridade**

Elemento teórico	Apontamentos teóricos	Presença do elemento no caso estudado
Contexto histórico	-Corrupção vista como estímulo aos resultados que “lubrificava as engrenagens” a nível mundial; Viol (2019)	- Detecção pelas organizações internacionais da Corrupção como Causador de prejuízos socioeconômicos para as nações
	- Longa tradição de patrimonialismo e clientelismo, oferece um terreno fértil para práticas corruptas no Brasil; Moisés (2010);	
Campo organizacional	- <b>Regimes autoritários</b> - mais concentrada nas elites- apropriação dos recursos públicos para o benefício de um pequeno grupo de governantes; Johnston (2005)	- Democracia: Corrupção interna e externo à administração pública: atos tratados pela Corregedoria são praticados pelos agentes internos e externos ao poder público (que com ele se relacionam); apresentando maior difusão dos atos de improbidade.
	- <b>Democracias</b> - se manifesta de forma mais difusa- práticas de suborno e clientelismo envolvendo diversas camadas da população. Johnston (2005)	
Contexto institucional	- As dinâmicas de poder, as relações de clientelismo e a centralização política; Coutinho e Silva et al. (2017)	- Necessidade de Criação de legislações e de estruturas institucionais fixas em cada unidade do setor público e de operação contínua e estruturada para promoção de integridade e

	<p>-Fragilidade das instituições; Buarque Holanda (1995).</p>	combate à corrupção institucional;
	<p>- A troca de favores e a busca por apoio político em troca de benefícios pessoais; Nogueira (2017)</p>	
Gerador de demanda pela estruturação anticorrupção/ pró-integridade	<p>- Crescimento da consciência acerca dos aspectos negativos da corrupção para a sociedade a nível global;</p> <p>- atual momento de crise política e os inúmeros casos de fraude e corrupção na estrutura governamental brasileira Coutinho e Silva et al. (2017)</p>	<p>- Pressões institucionais e Sociais pela normatização e adequação das estruturas para atendimento da agenda anticorrupção</p> <p>- Legislações nacionais e internacionais regulamentando a temática</p>
Estruturas organizacionais	<p>- Geram aumento a transparência e a responsabilização dos agentes públicos; (Rose-Ackerman,1999)</p>	<p>Controladoria Geral da União&gt;</p> <p>Corregedoria Geral da União&gt;</p> <p>Corregedorias Federais ( Inclusive a do MAPA) &gt;</p> <p>Núcleos permanentes Disciplinares MAPA;</p>
Coesão social e normas coletivas	<p>A integridade é construída e mantida socialmente, ligada à internalização de normas e comportamentos íntegros que garantem a coesão, a ordem e a harmonia dentro das estruturas sociais (Durkheim, 1893).</p>	<p>Internalização das normas previstas nas leis ao arranjo institucional de controle interno, gerando como resposta comportamentos mais regulares por parte dos membros da instituição;</p>
Virtude política e coerência moral do Estado	<p>A integridade é uma virtude política, ao lado da justiça e do devido processo legal, e exige coerência moral por parte do Estado, tanto na criação de leis quanto na interpretação judicial; protege contra parcialidade, fraude e corrupção (Dworkin, 2007).</p>	<p>Garantia de que comportamentos moralmente incoerentes sejam combatidos através da aplicação do devido processo legal aos fatos, com práticas pré-estabelecidas, rastreáveis e especializadas que gerem proteção contra parcialidade, fraude e corrupção</p>

Integridade organizacional e ética institucional	A integridade organizacional é o compromisso institucional com práticas transparentes, honestas e responsáveis; exige a institucionalização de valores por meio de normas, políticas e mecanismos éticos que promovam a integridade em todos os níveis da organização (Trevino e Nelson, 2007).	Implementação da institucionalização dos valores éticos por meio de normas e práticas que promovem sensação de punibilidade em casos irregulares.
--	---	---

Fonte: Elaboração Própria

## 8.2 Análise: Caso x Teoria Institucional

A figura abaixo traz o esquema da análise teórico do caso, seguido da explicação. No texto explicativo da análise, as palavras que se relacionam com os elementos teóricos que foram apontados na figura estão em destaque (negrito):

**Figura 7- Esquema da Análise Teórica do Caso**

Enfoque Teórico	Referencial Teórico	Categorias elemento analítico	Conceito/Descrição das Categorias	Elementos analíticos da Categoria	Caso estudado
Processo de Institucionalização	Tolbert e Zucker (1999)	1. Habitualização	Prática é criada como resposta local a problemas específicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inovação</li> <li>- Ação experimental</li> <li>- Solução funcional</li> <li>- Prática localizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Os NPDs surgiram como uma <b>resposta local a problemas específicos;</b></li> <li>-Volume de demanda bem acima do processável/<b>problema específico;</b></li> <li>-Nova metodologia/<b>inovação;</b></li> <li>-Força tarefa/ <b>ação experimental;</b></li> <li>-consolidação dos NPDs/ <b>Solução funcional e localizada.</b></li> </ul>
		2. Objetivação	Prática começa a se difundir e ser percebida como válida socialmente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disseminação</li> <li>- Construção de legitimidade</li> <li>- Normatização (Papel dos defensores organizacionais- "<i>Champions</i>")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitação no ano de 2019 com 247 servidores do MAPA espalhados pelo Brasil para <b>disseminar</b> a ideia;</li> <li>- Construção de legitimidade a partir do lançamento do EDITAL nº CGAP01, de 11 de setembro de 2019 dando formato e autoridade ao setor, recrutamento de pessoal capacitado nas ações anteriores e com currículo/perfil adequados;</li> <li>- normatização do setor através da Portaria N° 181, de</li> </ul>

					<p>6 de setembro de 2019</p> <p>- Corregedor do MAPA – Autoridade Administrativa atuando como “defensor”/“Champion”;</p> <p>Apesar de recentes relativamente ao tempo de existência da Corregedoria MAPA, nos NPDs já existem novas estruturas, aconteceram treinamentos, as regras estão claras para todos, e o “Champion” foi localizado, levando à compreensão de que a estrutura está na fase de objetificação.</p>
		3. Sedimentação	A prática é amplamente aceita e se torna parte do "modo natural" de agir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforço cultural</li> <li>- Estabilidade</li> <li>- Repetição</li> <li>- Tomada como certa (naturalização)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apesar de se manterem ao longo dos quatro anos em que as práticas da Corregedoria do MAPA foram <b>analisadas</b> (Relatórios de Gestão) , independente de mudança no titular de unidade - que aponta para uma futura sedimentação- os Núcleos possuem características de inovação institucional, de forma que se considera cedo para afirmar categoricamente que a estrutura pode ser “encarada como parte <b>natural</b>” da Corregedoria do MAPA ou que já se consolidou como um “<b>reforço</b>”</li> </ul>

					<b>cultural”</b> na organização.
Conformidade Institucional	DiMaggio e Powell (1983)	1. Isomorfismo Coercitivo	Pressões formais (leis, políticas, governo) que forçam organizações a se alinhar.	- Regras legais - Pressão governamental - Regulação institucional	- A <b>coerção legal/ leis</b> taxativas de atuação disciplinar tipificação, prazos, formas dos atos, penas e resultados esperados;  - políticas de <b>governo/</b> bandeira do combate à corrupção exercendo <b>pressão</b> sobre os setores internos para a apresentação de resultados favoráveis e medidas que atendessem tal pasta;
		2. Isomorfismo Mimético	Em contextos de incerteza, organizações imitam as bem-sucedidas.	- Imitação - Modelagem - Benchmarking	No caso, não foi observado esse tipo de isomorfismo, devido ao fato de o setor ser uma completa inovação à época;
		3. Isomorfismo Normativo	Influência de normas profissionais e da formação educacional sobre a estrutura organizacional.	- Profissões - Educação formal - Redes profissionais	Apesar da influência da CGU como modelo profissional para as corregedorias federais, como “farol de integridade” (VIOL, 2021), é contraditório afirmar como fonte de mudança institucional esse tipo de isomorfismo, até porque, quando surgem, os NPDs são uma novidade inédita no meio correcional, não cabendo interpretá-los como fruto de isomorfismo normativo.

Mahoney e Thelen (2010)	1. Displacement (Deslocamento)	Substituição de regras institucionais por novas normas	- Ruptura - Reconfiguração institucional - Atores reformistas	No caso estudado não ocorreu substituição das normas formais. Nem uma reforma no escopo regulamentador dos Processos Disciplinares. Assim, não houve ruptura ou deslocamento do anteriormente previsto.
	2. Layering (Camadas)	Introdução de novas regras sobrepostas às antigas	- Acúmulo de normas - Adaptação incremental	A ideia de Camadas foi observada no caso sob análise, visto que para a criação dos NPDs na Corregedoria do MAPA, foi criada a formalização de novas regras, com a emissão de portarias regulamentadoras cumuladas com as Leis e normas anteriores. Houve incremento à forma de funcionamento já prevista para os PADs.
	3. Conversion (Conversão)	Reinterpretação das regras existentes para novos objetivos	- Recontextualização - Mudança de significado	Houve também o processo de Conversão, ao reinterpretar de maneira contextualizada ao momento histórico, organizacional e às tecnologias atualmente disponíveis, previsões legais e regulamentos já existentes. Um exemplo disso, foi a utilização de previsões legais anteriores como a da dispensa de ponto pra servidores enquanto se dediquem exclusivamente a

					<p>condução de processos disciplinares, da Lei 8112/90 para manter os núcleos espalhados pelo país de forma remota e possibilitar a seleção de servidores adequados às funções, independente de seu estado de residência, garantindo também segurança ao servidor e impessoalidade em relação aos acusados.</p>
		4. Drift (Deriva ou Esgotamento)	Mudança institucional pela omissão de atualização em contextos novos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inércia regulatória</li> <li>- Inadequação funcional</li> </ul>	Não se aplicou ao caso estudado;
Legitimidade Institucional	Meyer e Rowan (1997)	1. Mitos Institucionalizados	Práticas tidas como corretas independentemente de sua eficiência real.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Scripts sociais</li> <li>- Modelos legitimados</li> <li>- Pressões institucionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideia de Conformidade dos processos à perfeita ordem jurídica;</li> <li>- devido processo legal, a depender da forma como é conduzido, pode conferir uma perfeita "sensação de regularidade" para atos meramente fictícios e ineficazes do ponto de vista prático: ex. citação "por edital"; "ciência ficta";</li> <li>- Presunção de conhecimento das normas por todos;</li> </ul>
		2. Desacoplamento	Separação entre as práticas formais e as ações reais para manter legitimidade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simbolismo</li> <li>- Conformidade superficial</li> <li>- Evitar conflitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Embora a moralidade pública seja prevista em lei e em códigos de ética, ela guarda conformidade com padrões morais e éticos reconhecidos socialmente e a</li> </ul>

					<p>atividade de correição é colocar em prática a punição àqueles que infringem essa moral prevista nas normas;</p> <p>Tal prática traz consigo o simbolismo de justiça e o processo legal garante a ideia de conformidade;</p> <p>Apesar disso, é difícil afirmar que existe um desacoplamento pois a atuação correcional está unida à legalidade estrita.</p>
		<b>3. Legitimidade Simbólica</b>	Adoção de estruturas para ganhar apoio externo, mesmo que não sejam eficazes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aparência de conformidade</li> <li>- Expectativas sociais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pela natureza rígida da atuação de corregedoria e os recursos escassos, não é possível trabalhar apenas com simbologia; Apesar disso, nada impede a presença de eventuais premiações ou menções honrosas em eventos .</li> </ul>
		<b>1. Pilar Regulativo</b>	Regras formais, leis, sanções que moldam o comportamento organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coerção</li> <li>- Regras escritas</li> <li>- Autoridade legal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-O setor deriva e gera normas;</li> <li>- detentor do poder de concretização de regras formais e implementação das regras escritas;</li> <li>- Detentor da interpretação - legitimidade para coerção e sanção;</li> </ul>
	<b>2. Pilar Normativo</b>	Valores e normas sociais que definem o que é apropriado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moralidade</li> <li>- Expectativas sociais</li> <li>- Obrigações normativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A tende e incorpora institucionalmente valores e normas sociais que definem o que é moralidade administrativa;</li> <li>- O setor materializa uma demanda social, gerando uma</li> </ul>	
	Scott (2014)				

					expectativa para a atuação da Corregedoria dentro dos novos moldes.
		3. Pilar Cultural-Cognitivo	Crenças compartilhadas e formas de pensar que tornam práticas “dadas como certas”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Significados culturais</li> <li>- Cognição coletiva</li> <li>- Scripts e rotinas interiorizadas</li> </ul>	<p>-A atuação permanente e padronizada e eficaz da correição pode atingir o pensamento dos destinatários, ocasionando geração de uma cognição coletiva (de que os atos irregulares serão punidos);</p> <p>Poderá derivar em mais integridade pelos membros da organização.</p>

Fonte: Elaboração Própria

### 8.2.1 Do processo de institucionalização

Conforme ensinam Tolbert e Zucker (1999), a institucionalização, ou, **processo institucional** de uma prática, inicia-se pela **fase da habituação**. Nesta fase, a prática, processo, procedimento, arranjo, etc. é criado (a) **como resposta local a problemas específicos** e se manifesta trazendo como elementos dessa categoria **inovação, ação experimental, solução funcional** e apresenta-se de maneira **localizada**.

No caso dos NPDs da Corregedoria MAPA é possível observar que sua criação derivou da necessidade da corregedoria lidar com um passivo correccional volumoso que se acumulava no setor. Conforme as informações dadas pela autoridade administrativa (MACABU JÚNIOR, 2020), o ministério contava com um passivo correccional de 1,4 mil processos para serem desenvolvidos e/ou finalizados. O que se observa, portanto, é que como ensinado por Tolbert e Zucker (1999), os NPDs surgiram como uma “resposta local a problemas específicos”. Ou seja, diante do volume de demanda bem acima do processável rotineiramente na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária - “problema específico” - coube à autoridade administrativa recém instituída buscar criar uma nova prática estratégica para dirimir o problema fazendo com que o passivo correccional do MAPA passasse a atender

parâmetros institucionais com o tempo e recursos existentes, ou seja, encontrar uma “**solução funcional**”. Para isso, a autoridade optou por operacionalizar os NPDs, com o que o Corregedor chama de “nova metodologia”- “**inovação**” -através de uma força tarefa- “**ação experimental**”-, e, após, vendo sua eficácia, passou-se buscar a consolidação dos NPDs como uma estrutura especializada permanente para a condução dos processos, no âmbito do MAPA -“**resposta local**”.

Após a centralização correcional trazida pelo Decreto nº 9.667/2019 para as Corregedorias da União, por meio do qual a autoridade administrativa responsável por apurar as faltas disciplinares, passou a ser, não a autoridade regional de cada unidade dos ministérios, mas sim um corregedor geral para cada ministério, é que o Corregedor tomou a frente de realizar com as condições legislativas pouco exploradas e os recursos humanos já existentes, a operacionalização dos Núcleos. (MACABU JÚNIOR, 2020). Assim, é possível verificar uma presença de forte liderança, como o papel de “**defensor**” da organização, nos termos de Tolbert e Zucker(1999). Verifica-se, no caso, que o Corregedor em questão atuou como “**Champion**”, ou seja, foi o indivíduo que, munido do conhecimento e da autoridade necessária, utilizou-se das leis e normativos existentes para a temática de controle disciplinar para promover no ambiente local da Corregedoria do MAPA a inovação necessária. Com interesse no bom funcionamento da estrutura organizacional, a autoridade local realizou as tarefas de teorizar a definição do problema organizacional genérico enfrentado pela organização e justificar a criação da força tarefa, que começou a dar bons resultados e passou a ser um arranjo estrutural perene, iniciando a chamada “**fase de objetificação**” (Tolbert e Zucker, 1999).

Na segunda fase da institucionalização, conforme Tolbert e Zucker (1999), ocorre a **objetificação**. Nesse momento, a prática começa a se difundir e ser percebida como válida socialmente no ambiente. Nesse sentido, ocorrem a **disseminação** da prática e ideia, a **construção de legitimidade**, uma **normatização** daquela solução específica dentro da organização e, muitas vezes, isso é realizado pelos “*Champions*”, que geralmente são líderes, já que possuem poder para construir uma base normativa que sustente a adoção da nova prática, conferindo-lhe legitimidade cognitiva e normativa na organização.

A autoridade administrativa do setor ( Corregedor Geral do MAPA) realizou o papel de “*champion*”, ao identificar na legislação a possibilidade de criar um setor perene, totalmente remoto e dedicado exclusivamente à atuação correcional e

**teorizar**, com base no artigo 152 da Lei 8112/90 e nas evidências de sucesso da **experiência empírica** da força tarefa, a **solução** para um problema específico (passivo correccional volumoso), **baseada em argumentos lógicos ou empíricos** (nova metodologia de enfrentamento), materializando o previsto na teoria de Tolbert e Zucker (1999).

Realizou-se capacitação de 274 servidores no exercício de 2019 em toda a organização, com transmissão ao vivo para todo Brasil, permitindo-se um grande número de participantes (MAPA, Relatório de gestão, 2020), na busca de **disseminar a ideia** dentro do ministério e, por meio do EDITAL nº CGAP01, de 11 de setembro de 2019, recrutou e selecionou os servidores interessados, dando prioridade àqueles já participantes das ações de capacitação, **construindo legitimidade** para o setor. Ademais, buscou-se **a normatização do setor** a partir qual a Corregedoria do MAPA, através da Portaria Nº 181, de 6 de setembro de 2019 no âmbito do Ministério da Agricultura e Pecuária– MAPA do governo federal regulamentou os Núcleos Permanentes Disciplinares - NPD's, núcleos fixos, compostos pelos servidores da Corregedoria de maneira remota (inédito à época) **justificando a adoção de novas práticas**, tanto **de forma lógica** pela previsão e amoldamento à legislação e manuais vigentes, quanto **empírica**, pelos resultados obtidos ao longo da execução.

A **fase de sedimentação**, se dá, conforme Tolbert e Zucker (1999), quando a prática passa a ser aceita e se torna parte do “modo natural” de agir da organização. Elementos **como a repetição da prática ao longo do tempo e a estabilidade** acabam por converter-se em **reforço cultural e algo “naturalizado”** dentro da organização. Não se pensa mais na estrutura como algo “novo”, mas como algo esperado.

É possível notar que o setor manteve sua formatação ao longo dos anos, mesmo com a nomeação de nova autoridade administrativa por meio da Portaria nº 1.309, da Casa Civil da Presidência da República, publicada no Diário Oficial da União em 24 de novembro de 2022. O novo Corregedor Geral, possuindo a autonomia para prosseguir com o arranjo institucional ou retornar aos padrões mais comuns, embora nomeado por governo diferente ao que atuava na época de criação dos NPDs, entendendo sua pertinência, manteve a estrutura. Esse fato apontando para um embrião da característica de **estabilidade**, nos moldes ensinados pelas autoras. Ademais, a prática foi **repetida** e aprimorada, criando-se instrumentos de homogeneização, automatização e controle dos trabalhos, como observa-se no

relatório de gestão da Corregedoria em questão, do ano de 2023, já três anos após o início da mudança institucional.

Apesar disso, o caso ainda possui características de inovação institucional, de forma que se considera cedo para afirmar categoricamente que a estrutura pode ser encarada como “parte natural” da Corregedoria do MAPA, ou que se consolidou como um elemento da cultura organizacional. Entende-se que, embora os NPDs sejam recentes, as novas estruturas já existem, aconteceram treinamentos, as regras estão claras para todos e o “*Champion*” foi localizado, levando à compreensão de que a estrutura esteja na fase de objetificação.

### 8.2.2 Da conformidade institucional dos NPDs

Do ponto de vista da conformidade institucional, sob o prisma dos estudos de DiMaggio e Powell (1983), é possível notar o **amoldamento** da Corregedoria do MAPA com a criação dos NPDs à ideia de **isomorfismo coercitivo**. Fazendo um paralelo com as teorias contidas nos capítulos iniciais deste trabalho, é notória a demanda social que se refletiu no Estado para disseminação e incorporação às instituições das práticas de integridade e do combate aos atos de corrupção. No caso do controle interno, essa demanda se converte em coerção dos órgãos, tanto pelas leis, quanto pelo governo, mediante controle constante, visto que o Estado busca dar o exemplo daquilo que regula e demanda das entidades e da sociedade (PEREIRA, 1998).

Como os NPDs vieram resolver um problema de demanda excessiva e desempenho insatisfatório na condução de processos disciplinares, que se liga à demanda do próprio Estado por uma clareza no desempenho das ações de combate à corrupção e da promoção de integridade em seus setores, a coerção fica clara desde sua fonte. A **coerção legal** fica demonstrada na existência das leis taxativas de casos que devem ser perseguidos processualmente pelo poder disciplinar; entre outros normativos e portarias já multimencionadas neste trabalho, que obrigam as organizações a executar a tarefa do processamento disciplinar de forma sistêmica e atuam de forma a coagir a organização a desempenhar o andamento dos processos disciplinares de forma adequada. Essa adequação atende a critérios legais, regimentais, de regulação institucional e ainda atendem às políticas de governo, que, inclusive, na época de criação dos Núcleos, se ocupavam da bandeira do combate à corrupção ( embora esse já ocorra de maneira sistemática pelas próprias estruturas

estatais), **exercendo pressão** sobre os setores internos para a apresentação de resultados favoráveis e medidas que atendessem tal pasta. Nesse sentido, embora seja possível observar a influência da CGU exercendo sobre a Corregedoria, “alguma forma” de **isomorfismo normativo**, já que o setor não poderia atuar sem que estivesse adequado aos parâmetros de organização e comportamento profissional pregados pelo órgão, que, nesse caso, exerce uma função, também de modelo profissional para as corregedorias federais, como “farol de integridade” (VIOL, 2021), não é de ampla detecção nos relatórios e documentos disponíveis a necessidade de ajuste das estruturas, ou arranjos em geral para se amoldarem profissionalmente, sendo contraditório afirmar como fonte de mudança institucional nesse caso esse tipo de isomorfismo, até porque, quando surgem, os NPDs são uma estrutura inédita no meio correcional, não cabendo interpretá-los como fruto de isomorfismo normativo.

Pelo mesmo motivo, não havendo precedentes nas corregedorias nacionais até aquele momento, não foi possível detectar presença de isomorfismo mimético no caso.

### **8.2.3 Da Legitimidade institucional dos NPDs**

Sob a ótica da legitimidade institucional ao se avaliar o caso sob a perspectiva de Meyer e Rowan (1997), as organizações buscam alinhar-se com as expectativas do ambiente institucional para garantir sua continuidade e aceitação social. Essa busca pela aceitação se expressa pelas organizações adotarem estruturas e práticas amplamente aceitas como legítimas pela sociedade, mesmo que não contribuam diretamente para sua eficiência operacional. Essas práticas, chamadas de mitos institucionalizados, funcionam como modelos padronizados que conferem credibilidade à organização. Para atender às expectativas externas sem comprometer suas rotinas internas, muitas vezes as organizações recorrem ao **desacoplamento**, ou seja, mantêm uma separação entre o que está formalmente declarado e o que realmente é praticado. Com isso, garantem uma legitimidade simbólica, projetando uma imagem de conformidade institucional para o ambiente externo, mesmo que essa adesão seja apenas superficial.

No caso da Corregedoria do MAPA, esta possui seus atos determinados por leis que nascem do desejo social de punir aquilo que o senso comum julga como errado, para o que a punição seria “inevitável”, ou natural. Dessa forma, recorrem ao ideal de “justiça”. Embora a moralidade pública seja prevista em lei e em códigos de ética, ela guarda conformidade com padrões morais e éticos reconhecidos

socialmente e a atividade de correição é colocar em prática a punição àqueles que infringem essa **moral prevista nas normas**. Mesmo que determinados processos possam contribuir pouco para a efetivação do ideal, ele é **tomado como certo**. Apesar disso, é difícil afirmar que existe um desacoplamento, pois a atuação correcional está unida à legalidade estrita. Pela natureza rígida da atuação administrativa e os recursos comumente escassos, em regra, não é possível trabalhar apenas com simbologia desconexa da prática no setor público.

Mesmo com as ideias de Meyer e Rowan se aplicando um pouco menos ao caso estudado, nada impede a presença de eventuais premiações ou menções honrosas em eventos. A exemplo disso, verifica-se nas pág 103 do Relatório de Gestão do MAPA em 2023, que a Assessoria Especial de Controle Interno do órgão recebeu selos “Mais Integridade”- uma premiação que prestigia as atividades de integridade no órgão. Premiações como essas, demonstram que a ideia de **simbolismos institucionais** é muito forte e também se apresenta em setores públicos. Apesar disso, diante da necessidade de transparência e prestação de contas ao público, a administração pública não pode inovar **desacoplada** dos resultados.

Meyer e Rowan (1997) também argumentam que organizações frequentemente incorporam **mitos institucionalizados** — práticas amplamente aceitas como apropriadas, ainda que sua eficácia real não esteja comprovada — para atender a expectativas sociais e garantir legitimidade. Esses mitos funcionam como modelos legitimados ou “**scripts sociais**” que as organizações adotam em resposta às pressões institucionais, buscando manter uma imagem de conformidade sem necessariamente alterar sua lógica operacional. Assim, a **legitimidade simbólica** é alcançada por meio da criação de estruturas e rituais que atendem às expectativas externas, mesmo que não resultem em maior eficiência ou desempenho, garantindo apoio institucional e evitando questionamentos por parte do ambiente organizacional.

Para se analisar a **existência dos mitos** seriam necessárias fontes de dados mais subjetivas, que viabilizassem analisar a percepção dos atores da organização e externos a ela. As fontes de informação desse trabalho foram documentais, motivo pelo qual não se aprofundou a questão dos mitos institucionais na pesquisa. Apesar disso, faz-se a ressalva de que o devido processo legal, por exemplo, **estratifica uma cerimônia**, muitas vezes, **meramente simbólica** do Estado de Direito, presente no caso estudado, e, a depender da forma como é conduzido, pode conferir uma perfeita “sensação de regularidade” para atos meramente formais

descolados dos fatos concretos, o que a teoria chamaria de “**fictícios e ineficazes do ponto de vista prático**”, como pode acontecer em casos de citação “por edital”, ou da “ciência ficta” - atos onde há uma presunção de que o acusado tomou conhecimento do processo. Outro exemplo, seria a presunção de ciência da lei e de todas as normas pelos seus destinatários.

Diante dessas considerações, embora localizados elementos congruentes, entende-se que essa abordagem de legitimidade não é a mais atinente ao caso, motivo pelo qual também será abordado o conceito de legitimidade de Scott (2014).

Utilizando-se a compreensão de legitimidade trazida por Scott (2014), os seus três pilares de legitimidade também apontam como as organizações buscam obter aceitação social e manter sua sobrevivência ao se alinhar com as normas e expectativas do ambiente institucional. O **pilar regulativo** é baseado em regras e leis formais que estabelecem o comportamento esperado, sendo legitimado por meio do controle e da coerção. O **pilar normativo**, por sua vez, refere-se aos valores e normas compartilhados que guiam as ações, oferecendo um sentido de obrigação moral e responsabilidade social. Já o **pilar cultural-cognitivo** está relacionado com as crenças e práticas que são internalizadas e vistas como naturais ou óbvias dentro de uma determinada cultura, criando um senso comum de conformidade.

Entende-se que os NPDs tangenciam a legitimidade por meio de três mecanismos distintos, mas interdependentes entre si. **Os pilares regulativo, normativo e, timidamente - devido ao pouco tempo de implementação- cultural cognitivo.** O setor “deriva de” e gera normas. O desenvolvimento do setor “a partir”, mas também como um detentor “do” poder de aplicação das regras formais, representa a legitimidade **regulativa**. Os NPDs possuem **o poder de implementar as regras escritas** nas leis e demais normativos, possuindo, para tanto, a autoridade legal no desempenho das atividades disciplinares e possuindo **a legitimidade para coerção** dos membros da organização caso as regras sejam descumpridas, numa precisa materialização desse pilar.

Ainda, podemos entender que sob a ótica dos **valores e normas sociais implementadas passa-se a definir o que é apropriado dentro da organização.** A criação dos NPDs surge da necessidade de se atender ou incorporar **institucionalmente valores e normas sociais** que definem o que é moralidade administrativa. Essas **obrigações normativas** de procedimentos, a rapidez e eficiência na condução processual, adequação e segurança jurídica descritas nos

relatórios de gestão da organização como metas e realização do setor, são também uma **expectativa para a atuação** correicional.

De certa forma, passa-se a causar impacto dos resultados dos NPDs na **cultura da organização**, dados os resultados que derivam a sensação de “punibilidade” para aqueles membros que atuam de maneira irregular. Isso, porque a eficiência do poder disciplinar traz não só o impacto punitivo, mas também o pedagógico (FOUCAULT, 2014). Ainda, pela autonomia de ao aplicar as normas aos fatos concretos, passa-se a disseminar **crenças compartilhadas** pelos membros do MAPA e formas de pensar que se tornam “*práxis*”, o que Scott (2014) chama de “**pilar cultural-cognitivo**”. Portanto, a atuação permanente e padronizada da correição num molde que atinge rápida e sistematicamente a **rotina** de seus destinatários, causa a geração de uma **cognição coletiva** (de que os atos irregulares serão punidos a tempo, mas também da garantia de devido processo legal para sua defesa, por exemplo) que deriva dos **significados culturais** do que representa controle interno efetivo dentro da instituição; esse impacto pode gerar **expectativa** de atuação dentro do MAPA. Espera-se que os núcleos sigam os procedimentos de rotina dentro do *script*, bem como os membros dentro da instituição, em resposta passam a apresentar um comportamento dentro do “**script**” da regularidade. Potencialmente, essa cultura não gera apenas o receio de agir de forma irregular, mas a sensação de compensação pela prática regular, contribuindo para **interiorizar** uma cultura de integridade.

## 9. APRECIÇÃO CRÍTICA

Boa parte dos brasileiros, já ouviu a célebre frase de que as questões de corrupção, no país, supostamente, “terminam em pizza”. As atividades de combate à corrupção em termos correicionais, na administração pública, possuem uma complexidade procedimental e amplitude legal que tornam árida a condução dos referidos processos, sobretudo com a corriqueira sobrecarga de trabalho do setor público que impede o aprofundamento do tema pelos encarregados. Assim, com relevante recorrência, essas incongruências também podem gerar procedimentos administrativos disciplinares que se arrastam por anos sem um desfecho conclusivo, que terminam em prescrição da pretensão punitiva do Estado ou juridicamente nulos, com penalidades revertidas na justiça, ou inexistentes, com julgamentos subjetivos que se atém ao “caráter” dos envolvidos e não aos fatos. Isso ocasiona retrabalhos intermináveis à Administração e desperdício ao erário (GANZENMÜLLER; BALSANELLI, 2007).

O desejo de se implementar algo novo possui como entrave, por vezes, hábitos ou características, que, mesmo ineficazes, se tornam as mais comuns em uma instituição ao longo de tempo e com repetição. Apesar disso, as instituições frequentemente mudam de maneiras sutis e graduais ao longo do tempo. Embora menos dramáticas do que transformações abruptas e abrangentes, essas mudanças lentas e fragmentadas podem ser igualmente resultantes em gerar um padrão comportamental (MAHONEY; THELEN, 2010).

Como mencionado, tradicionalmente os processos disciplinares podem ser conduzidos por servidores públicos em geral, inclusive, culturalmente, os servidores o fazem cumulando funções com suas obrigações rotineiras e sem nenhum preparo prévio, dado o fato de que a Lei pressupõe a capacidade de quaisquer servidores para julgar seus pares. Todavia, os procedimentos disciplinares, embora possuam formalismo moderado, são vinculados à legalidade estrita e se submetem a todo o arcabouço legal que possa se aplicar a cada caso, de forma que a compreensão legislativa e o domínio processual são preponderantes para o exercício de correição e as discricionariedades devem ser evitadas (Lei 8112/90); (CGU,2025).

Os agentes condutores de processo administrativo disciplinar legalmente falando não precisam possuir expertise técnica nessa área e estão cumulando a função com rotinas típicas do seu cargo, o que causa um desgaste, que, por vezes, pode resultar no uso de todo tipo de subterfúgio legal para se esquivar da atividade

correicional. A remuneração do cargo, inclusive, pode encarecer muito as horas pagas para a condução de processos disciplinares no caso servidores das “áreas fim” dos órgãos, ou das carreiras especializadas que sejam desviados de suas atividades para atuação disciplinar, gerando um custo desnecessário. Apesar desse investimento excessivo do erário, a relevância do cargo do servidor que conduz os procedimentos, muitas vezes, se torna inócua, pois a sua capacidade de assimilação e adaptação das normas ao caso concreto é que irá definir a acuidade do processo disciplinar e, por vezes, o desconhecimento das normas pelos cargos de “áreas fim” são ainda maiores do que os de cargos técnicos, para quem o conhecimento da legislação já é instrumento obrigatório no exercício das funções “meio” – as de burocracia típica (CGU, 2022); (AGU,2020); (CAMARGOS,2020).

Ademais, são desafios corriqueiros para a administração de pessoas quando o trabalho é correição a potencial leniência e a resistência em tratar temas punitivos junto a seus pares - colegas de trabalho - que não querem responsabilizar pela sensação de gerar “prejuízo” ao outro. Isso pode se dar por afeição, corporativismo, medo ou desconforto social, mas o resultado negativo do trabalho é o mesmo. (CAMARGOS, 2020). Como defendem Mahoney e Thelen (2010), existem contratos informais permeando as instituições e que muitas vezes não são levados em consideração quando da avaliação da estabilidade institucional. Soma-se a esse fato, o de que as regras não são apenas projetadas, mas também precisam ser aplicadas e executadas devidamente e muitas vezes os executores não absorvem devidamente essas regras. Isso é o que pode ocorrer no caso dos procedimentos disciplinares.

Assim, um padrão de trabalho adotado por mera repetição ao longo do tempo, tornou comum a morosidade e imprecisão técnica nos assuntos de correição na administração pública, resultando em processos extensos, prazos atrasados e documentos escritos de forma subjetiva. Por vezes, os processos apresentam relatórios técnicos ocupados por narrações acusatórias ou abonatórias, ao revés de avaliação de fatos e provas, apontamento materialidade, análise de legalidade e conclusão por autoria.

Schein (2010) defende que uma organização que deseja mudar precisa se envolver em um processo de aprendizagem contínuo, no qual as pessoas da organização podem refletir sobre suas práticas e ajustar seu comportamento e valores coletivamente. Para que as capacitações ocorram de maneira assertiva, a avaliação

de eficácia e resultados é fundamental. Apesar disso, Meyer e Rowan (1997) afirmam que o processo de avaliação pode ser percebido como ameaça, ao expor ineficiências e comprometer a confiança interna das organizações. Em contextos institucionalizados, práticas avaliativas como inspeções podem ser interpretadas como sinais de desconfiança, ferindo o pressuposto de competência e boa-fé dos agentes envolvidos. Como consequência, há uma tendência a evitar ou minimizar mecanismos de controle e monitoramento, sobretudo para preservar a legitimidade percebida da organização. Além disso, iniciativas de reforma, mesmo quando bem-intencionadas, podem ser vistas negativamente, pois sugerem inadequações estruturais que comprometem a imagem institucional perante o público.

Nesse sentido, a inovação pode romper o pressuposto de que “todos atuam de forma competente e de boa-fé”, algo que ocorre ao se aceitar que nas investigações e processos disciplinares o corporativismo ou o despreparo técnico especializado pode afetar os resultados. Por isso, as organizações tendem a assumir que os membros da organização desempenham suas funções de maneira adequada, sem necessariamente avaliá-los. Outro problema apontado nos estudos de Meyer e Rowan que se adequam aos achados da pesquisa é que é quando uma organização promete reformas para uma sociedade de aparências, indica somente que a estrutura atual é inadequada, podendo gerar imagem mais negativa do que progressista. No caso, depreende-se que esse impacto não foi capaz de barrar a busca por melhores resultados na Corregedoria do MAPA, talvez um efeito do contexto político ou institucional.

É importante deixar claro que existe resistência às mudanças nos âmbitos institucionais, principalmente naqueles tão rígidos como a setores de corregedoria, conforme Tolbert e Zucker, onde práticas arraigadas e estruturas consolidadas dificultam a adoção de novas abordagens e uma institucionalização completa depende dos resultados decorrentes da junção da “baixa resistência de grupos de oposição; promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; correlação positiva com resultados desejados” (Tolbert e Zucker, 1999, p. 208). Além da questão da resistência às mudanças pelos atores institucionais, também existe a própria conformação institucional, pela qual a maioria das instituições de um mesmo ramo de atuação, tendem a se amoldarem umas às outras (DiMaggio e Powell, 2005). Fora a chamada “gaiola de ferro” gerada pelo hábito burocrático (Weber, 1979). De fato, nessa hora, realizar mudanças que não apontem para uma conformação a algo já

existente no meio correicional poderia ter se tornado um empecilho, por isso, mais uma vez, a pesquisa apontou, também, para a importância de um contexto político, histórico e social favorável naquele momento – o clamor social por combate à corrupção – que deu potência à ideia de uma corregedoria mais estruturada em termos de volume de pessoal e medidas de “desburocratização”- que foram traduzidas em flexibilização das formas e uso de tecnologias.

Conforme Dimaggio e Powell (2005), a racionalização e burocratização das instituições, em determinado ponto, passa a servir a uma eficácia sociológica, porque atores racionais de forma consciente, deliberadamente estariam tornando as organizações cada vez mais similares entre si. Esse comportamento naturalmente faz com que as corregedorias, por exemplo, diante do forte isomorfismo coercitivo que foi percebido, se ocupem de observar todas as regras impostas pelas leis, normas e também orientadas pela CGU em seus manuais, mas depreende-se que essa rigidez também impede que novas interpretações e inovação nas formas de atuar sejam comuns na área. Assim, para que o setor pudesse ser idealizado de uma forma diferente, foi preciso admitir no caso estudado, aquilo que Meyer e Rowan chamam de “enfraquecimento” por expor onde existe falta de eficiência ou efetividade em alguma prática dentro da organização. A autoridade da Corregedoria do MAPA precisou assumir uma falha no método tradicional, para então justificar a necessidade de uma mudança metodológica no fluxo de trabalho e de paradigmas, como por exemplo ampliar o foco no juízo de admissibilidade das demandas, até porque, o MAPA naquele momento tinha absorvido o passivo dos ministérios da Pesca e Aquicultura, Desenvolvimento Agrário, do Serviço Florestal Brasileiro e da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (MACABU, 2020) e precisava lidar com um excesso de demanda que chegou em blocos de uma só vez.

Como defendido por Schein (2009), entre os principais pontos a respeito da mudança de cultura organizacional, estão a ideia de que a mudança de cultura só pode ser bem-sucedida quando há um esforço ativo da liderança. Os líderes desempenham um papel fundamental, pois devem não apenas defender a mudança, mas também ser exemplos dos novos comportamentos e valores que se pretende implantar. Eles devem ser os primeiros a adotar a nova cultura e a comunicar claramente sua importância. Para que essa liderança possa atuar de forma mais aceitável em seu contexto, é também preciso que muitas vezes, uma mudança seja uma resposta a momentos de crise ou quando uma força externa (como a política

nacional) impulse, ou, permita, as organizações a reavaliar suas práticas e valores. A crise (excesso de demanda e resultados ruins, por exemplo) pode agir como um "gatilho" que força a organização a revisar e possivelmente alterar sua cultura.

Esta dissertação fundamenta-se, em grande parte, nas abordagens do novo institucionalismo, pois essa perspectiva teórica permite compreender o processo de institucionalização considerando as dinâmicas das interações sócio ambientais. Os teóricos escolhidos para serem aplicados a este estudo possuem em comum, percepções de que a institucionalização é um processo social, em que há um amoldamento de realidades sociais em prol das instituições e institucionais em prol da sociedade.

Hannan e Freeman (2005), que se baseiam na ideia de que as organizações não existem isoladamente, mas estão imersas em um ambiente social e ecológico dinâmico, no qual as interações e os fatores externos desempenham um papel crucial na formação, adaptação e sobrevivência das organizações, também apontam para esse "fator ambiental". Mahoney e Thelen (2010) citam as questões exógenas como extremamente importantes, já que, por exemplo, o contexto político que influencia na possibilidade de manutenção do *status quo*, também pode abruptamente alterá-lo. Assim como pode aumentar ou diminuir aos gestores a discricionariedade quando da execução e interpretação das inovações. Esse ponto merece atenção redobrada, à medida que ajuda a explicar os modos em que a mudança estudada se processou.

A época em que ocorreram as transformações na Corregedoria do MAPA, foi o final do ano de 2019. Entre os anos de 2000 e 2018 o Brasil foi palco de diversos escândalos de corrupção que pioraram significativamente a confiança da sociedade nas instituições públicas. Esses casos em especial reverberaram massivamente na mídia, trazendo o foco social para a temática. Um dos casos mais notórios foi a Operação Lava Jato, iniciada em 2014, que desvendou um esquema de corrupção envolvendo a Petrobras, grandes empreiteiras e políticos de diferentes partidos, resultando no desvio de bilhões de reais dos cofres públicos. Em 2006, o escândalo dos "sanguessugas" chamou atenção, com fraudes na compra de ambulâncias superfaturadas, envolvendo parlamentares e gestores municipais, o que gerou um impacto significativo no sistema de saúde pública. Em 2017, a Operação Carne Fraca trouxe à tona práticas de corrupção no setor de fiscalização sanitária, com a participação de empresas do ramo alimentício e agentes públicos, causando danos à

imagem do Brasil no mercado internacional. Estes eventos demonstram a continuidade de práticas ilícitas no contexto da administração pública brasileira, mesmo com todas as prestações de contas garantidas pela democracia, ressaltando a necessidade de um fortalecimento das instituições responsáveis pelo controle e pela promoção da transparência. Por terem se tornado assuntos populares, essas crises geraram uma cobrança mais ativa aos governos por combate à corrupção, que terminou assim por ocupar os holofotes nas pautas eleitoreiras do ano de 2018 (PETRARCA,2020).

Nesse sentido, entre os achados de pesquisa, como um dos possibilitadores da mudança no arranjo institucional da Corregedoria do MAPA está o fato das demandas correicionais terem sido centralizadas sob o poder de gestão de uma única autoridade administrativa e que foi nomeada num contexto político de compromisso em apresentar resultados que dissessem de combate à corrupção. Embora os governos anteriores tenham sido bastante relevantes no que diz respeito à edição de leis que são cruciais para o combate à corrupção nas mais diversas áreas, aquele, no afã de apresentar números, procurou colocar gestores correicionais que possuísem uma orientação muito forte aos resultados, ainda que, para tanto, fosse preciso renovar as estruturas mais tradicionais (SACRAMENTO, 2018). Acontece, que renovar as estruturas rígidas da Administração, é normalmente visto com receio pelos burocratas, portanto, flexibilizar formas de trabalho, demandavam um contexto favorável para gerar coragem nos atores institucionais.

Até 2019 a autoridade administrativa responsável por julgar processos administrativos disciplinares no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) era atribuída aos Superintendentes Federais de Agricultura. Com a centralização em 2019, foram avocadas para o órgão central em Brasília sob o controle de uma única chefia (BRASIL, 2019). Esse fato aliado à pauta de modernização dos serviços públicos - prometendo mais eficácia, o que foi chamado de “desburocratização” (SACRAMENTO, 2018) permitiu que a autoridade administrativa em questão se utilizasse de maneira intensa das tecnologias disponíveis para a implementação de nova metodologia.

Em relação às tecnologias, é importante frisar que o MAPA já utilizava um sistema eletrônico de gestão processual desde 2016, no qual é possível uma gestão completa dos processos administrativos digitalmente. O Sistema Eletrônico de Informações (SEI!) foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região

(TRF-4) e cedido gratuitamente para instituições públicas desde 2013, com o objetivo de promover a eficiência administrativa (TRF- 4, [s.d]). O MAPA iniciou a utilização do SEI! em janeiro de 2016, implementando-o em tempo recorde de apenas quatro meses. Por causa disso, ao final do ano de 2019, quando os NPDs foram lançados, já era possível atuar remotamente com certa tranquilidade e sem a necessidade de treinamento mais extensivo dos servidores do MAPA que foram selecionados para os núcleos. Além disso, o governo possui uma gama de aplicativos disponíveis e softwares para uso nas mais diversas áreas, que foram incorporados ao setor (BRASIL, 2016).

No caso da Corregedoria do MAPA, era preciso trabalhar com camadas de institucionalização por meio de novas normas e regulamentando as velhas, para a criação dos NPDs, mas também com o que Mahoney e Thelen (2010) chamam de “desvio”, já que, diante do novo contexto exógeno, era possível (re)interpretar as normas para produzir inovações institucionais ( como o caso do artigo 152 da Lei 8112/90 que permitia a liberação de ponto dos servidores que atuem em comissão disciplinar e passou, em casamento com a acessibilidade a novas tecnologias, a ser interpretado em favor do trabalho remoto naquela pasta).

Dessa forma, em 2019, momento em que o governo brasileiro buscava uma redução das práticas burocráticas excessivas atendendo clamores sociais ( que, inclusive, incluiu na Medida Provisória nº 870/2019- cujo texto organiza os órgãos da presidência da época- a existência da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital) é que, se aproveitando da bandeira da “desburocratização” dos serviços, a Corregedoria do MAPA inovou a forma de atuar em procedimentos correicionais, com a ideia de criação dos Núcleos Permanentes Disciplinares-NPDs.

Como trazido por Mahoney e Thelen (2010), a capacidade de formar coalizões daqueles que são detentores do poder institucionalizado, possibilitou a inserção de novas práticas na organização. Isso é essencial, já que, conforme os autores, as instituições tendem a se embasar na ideia de “cunha da incerteza” (metáfora que pode ser usada para descrever a divisão ou separação entre o que se sabe e o que se desconhece, criando um espaço de incerteza que pode gerar confusão, hesitação ou dificuldade em tomar decisões), de forma que somente diante das mencionadas colisões, as mudanças organizacionais se desenvolvem e tomam forma perene.

No caso dos NPDs, a implementação da mudança institucional, demandou tomada de decisão abrupta, coalizão de poderes institucionais e contexto político, e uma liderança forte (central) capaz de movimentar a estrutura institucional (já que, a partir de nomeado o Corregedor Geral, essa autoridade pode convocar servidores a compor a sua equipe sem discricionariedade da chefia imediata para liberação), e, com autonomia para emitir os normativos necessários. Mahoney e Thelen também afirmam que as instituições buscam estabilizar as expectativas através de uma tentativa de estratégica administração das mudanças. No caso estudado, todavia, o status quo da instituição não interessava tanto aos agentes mais poderosos naquele momento, de forma que uma mudança rápida e contundente, poderia florescer naquela conjuntura.

O setor conseguiu, conforme os relatórios de gestão, o escoamento das demandas existentes para um desfecho conclusivo, por meio do desenvolvimento de uma técnica que permitisse uniformização e automatização das práticas. Assim, os processos correicionais, costumeiramente morosos e existentes em grande vulto e sem capacidade de movimentação no ministério, poderiam ter finalizações satisfatórios para o interesse público, ou seja, executados sem a ocorrência de prescrição, com a correção dos danos e responsabilização dos agentes envolvidos.

É interessante perceber que, como escrito por Schein (2009), a liderança, nesse caso, desempenhou um papel central na criação e transformação, não apenas do setor, mas da cultura dos agentes. Conforme o autor, os líderes não apenas refletem a cultura da organização, mas também são responsáveis por modelar e reforçar a cultura, principalmente durante períodos de mudança. No caso dos servidores chamados a atuar nos NPDs, foi preciso um esforço da liderança para prepará-los e conduzir as formas de atuação (Corregedoria-MAPA, 2020). Não só capacitá-los, mas também formatar e oficializar de forma segura as novas práticas, já que a burocracia possui formas rígidas que não só protegem o ato administrativo, mas também comprovam a regularidade do atuante. Sendo necessária a ratificação da liderança em implementar novos procedimentos (citações on line, testemunhos e interrogatórios gravados em vídeo sem ata reduzida a termo, etc.) e estabelecê-los como válidos dentro dos procedimentos padrão que estavam sendo desenvolvidos. Shein (2009) também sugere que para se promover uma mudança eficaz é necessário, primeiro, entender profundamente a cultura existente dentro de uma organização. Nesse compasso, a nomeação de um Corregedor da carreira de controle

do TCU, como foi o caso sob análise, garantiu que a autoridade tivesse compreensão da cultura rígida que provém da controladoria pública e pudesse adaptar a flexibilidade ao sistema jurídico.

No MAPA, foi percebido um aumento de relevância do setor nos relatórios de gestão e um controle progressivo da organização dos processos e dos resultados da corregedoria após a criação dos NPDs, pois os processos passaram a ser conduzidos com especialização e, com o “bônus” circunstancial de atuação remota permanente, imprimindo afastamento entre o servidor e o objeto trabalho. Verificou-se que houve um salto de qualidade no setor, em virtude de uma mudança de metodologias, mas, sobretudo de paradigmas tidos como “tabus” no setor público: trabalho remoto, tecnologias aplicadas aos processos, fase pré-processual (MACABU JÚNIOR, 2020); impessoalidade na condução dos trabalhos – afastando corporativismo (CAMARGOS, 2020). Ou seja, percebeu-se um avanço significativo de resultados, sem aquisição de recursos alienígenas ao MAPA, através de uma gestão estratégica e planejada para as especificidades da atuação setorial. Nesse sentido, um apontamento interessante, é que além de haver melhora nos resultados, houve economia nos processos, já que, simplesmente por uma falta na gestão dos cargos de quem atua em comissões disciplinares, um processo pode deixar de custar em média 70, para passar a mais de 300 mil reais para os cofres públicos, em virtude de remunerações, fora o uso de correios, secretários *in locu*, etc. que podem ser superados por empregabilidade tecnológica. Outro achado interessante é a implementação de uma cultura onde parece vantajoso evitar a perseguição processual, assumindo quando atos irregulares são praticados e se comprometendo a ajustar comportamentos que, de menor potencial ofensivo, são previstos pela Lei como passíveis de assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta – TAC. Nesse sentido, é possível destacar nos relatórios dos anos 2020 a 2023, uma prática constante de oferecimento de TACs, um instrumento em que, ao abrir mão de um processo que poderia derivar em advertência ou suspensão, mas em que teriam possibilidade de desoneração completa, os servidores apontam para uma credibilidade da correição do órgão, já que a única expectativa capaz de fazer o servidor assumir culpa sem se defender é a da devida punibilidade. Desse comportamento de os servidores acusados não contarem com inércia, morosidade e prescrição, é possível depreender que a inovação já incrementa alguma confiança dos servidores públicos no sistema,

Entende-se que a Corregedoria do MAPA, ao criar os NPDs, apontou para a possibilidade de inovar no setor público, por meio de uma gestão responsável dos recursos públicos, flexibilizando as formas sem abrir mão da burocracia e da rastreabilidade dos atos (que inclusive tendem a aumentar por meio dos recursos tecnológicos), com vistas a melhores resultados de tempo, volume de entrega e qualidade dos serviços. Isso é possível ao se empregarem os novos recursos disponíveis para imprimir eficiência na atuação pública, sem perder o tecnicismo e a impessoalidade garantidos pela cultura burocrática.

A pesquisa demonstrou que, apesar da necessidade de um ambiente favorável às mudanças institucionais pra que estas possam se concretizar, é preciso uma postura de liderança ativa dos gestores, capaz de assumir o front das mudanças pretendidas, angariar e preparar pessoas que sigam no processo de mudanças. Além disso, destaca-se que a inovação nos setores públicos depende da criatividade, já que, devido à existência de legislações e normativos bastante restritivos para atuação pública, é preciso ser capaz de olhar para velhas normas com novos olhos e reinterpretar comandos que podem ser inteiramente atendidos, sob novas formas. Percebeu-se, também, que para que haja efetividade em cada caso é necessário um conhecimento profundo da rotina administrativa daquele ambiente organizacional em que se pretende inovar, pois, qualquer percepção superficial não é capaz de precisar as necessidades reais de uma área específica.

No setor público, cada pequena área é composta de um arcabouço robusto de regras, formais, como as normas, mas também culturais, interpretativas, históricas. Durante a pesquisa dos temas de corrupção e integridade, fica bem nítido o quanto a história do Estado se confunde com sua Administração. Isso demonstra que para realizar pequenas revoluções com impactos consideráveis, como ocorreu neste caso, o gestor precisa, primeiro, aprender, entender e saber os processos, os procedimentos, os desafios da área e, munido desse conhecimento, projetar a inovação e ser capaz de preparar sua equipe para a execução harmônica do projeto, já que no ambiente organizacional articulado como são os da administração pública, cada ato de um agente influencia o trabalho do próximo.

Percebeu-se, portanto, pelos achados da pesquisa, que ocorreu avanço na implementação de integridade no MAPA, por meio de atividade correicional, através da inovação no gerenciamento e organização dos recursos do ministério, ao serem criados os NPDs; e que essa evolução foi possível devido ao emprego de:

reinterpretação de velhas normas, regulamentação formal das inovações, conhecimento, técnica, método, flexibilidade nas práticas, uso de tecnologia e iniciativa de liderança necessária às coalizões internas e ao aproveitamento do contexto político social do momento.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho se propôs analisar o processo de implementação de uma mudança institucional na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) entre os anos de 2020 e 2023, através da qual se pretendia alcançar melhores resultados correicionais, empregando os recursos já existentes no órgão e reduzindo custos.

A fim de alcançar o objetivo da pesquisa, foi examinada a legislação brasileira ligada à integridade e combate à corrupção e, especificamente, o escopo correicional da União. Foi descrito o histórico legal do combate à corrupção e funcionamento do sistema de integridade do governo federal brasileiro, com destaque para o papel das Corregedorias Federais e foco na atuação da Corregedoria do MAPA e na criação dos Núcleos Permanentes Disciplinares-NPDs. Foram descritas, explicadas e analisados as fontes, os possibilitadores, os facilitadores, as formas e métodos de funcionamento e os resultados alcançados com a criação dos NPDs e mencionados alguns contrastes entre essa inovação e a forma tradicional de atuação disciplinar.

A descrição e análise do caso, somente fazem sentido a partir de abordagens teóricas que as sustentam. Para isso, foram estudadas algumas das perspectivas de integridade e corrupção abordadas pela literatura, bem como, precipuamente, as teorias institucionalistas e sua aplicabilidade ao caso. Do ponto de vista da institucionalização, encontrou-se que o caso estudado está na fase de objetivação, prevista por Tolbert e Zucker (1999); e que a mudança no arranjo institucional ocorreu através da conformação por isomorfismo coercitivo previsto por DiMaggio e Powell (1983). Também foi possível verificar que, para que a mudança acontecesse, ocorreu o processo de camadas e conversão das normas, nos termos consignados por Mahoney e Thelen (2010). Por fim, para legitimar a novidade institucional, identificou-se que, embora alguns “mitos institucionalizados”, conforme os ensinamentos de Meyer e Rowan (1997), estejam presentes na seara processual, formalidades vazias de resultado não são suficientes para justificar as mudanças no setor público, por isso, foram aplicados ao caso os legitimadores de Scott (2014) e observou-se ênfase de aplicabilidade do pilar regulativo, com razoável presença do pilar normativo e um embrião do pilar legitimador cognitivo cultural.

Além dessa discussão teórica, esta dissertação se propôs a contribuir para a compreensão de métodos que possam otimizar o trabalho correicional por meio de gestão estratégica, contribuindo para um controle interno mais eficiente e, conseqüentemente, robustecendo a sensação de punibilidade dos atos irregulares, segurança jurídica e a confiança social nas instituições públicas. Para isso, também expôs a organização e os resultados registrados nos relatórios de gestão do MAPA e da Corregedoria do MAPA entre os anos de 2020 a 2023, após a implementação dos Núcleos, com a finalidade de incentivar inovações responsáveis, mas que sejam capazes de implementar eficiência na busca pelo avanço de integridade dos órgãos públicos, em outros setores de mesma natureza.

Foi possível verificar que o avanço de integridade na Corregedoria do MAPA partiu, predominantemente, de um movimento de inovação decorrente da busca de uma solução local para um problema específico, por meio de alteração de paradigmas e metodologias, que, inicialmente testadas em forma de “força tarefa”, ao se mostrarem eficazes, se converteram em perenes. Por causa dos resultados e da conformidade legal, a inovação terminou por ganhar e legitimidade frente à organização. Além disso, foi necessário o conhecimento às normas e às práticas de regularidade e rastreio burocrático, bem como iniciativa da liderança em aproveitar o contexto político-social para realizar coalizões necessárias e levar os planos inovadores à frente.

Portanto, constatou-se que foi possível otimizar o trabalho do setor de correição do MAPA, sem o incremento de recursos extraordinários, mas por meio de inovações atinentes aos fluxos de processos e paradigmas de atuação, com observação da natureza e especificidades da atividade disciplinar e do órgão. Do ponto de vista teórico, a dissertação contribuiu para a discussão da temática Correicional, além do estudo das mudanças institucionais à luz da teoria neoinstitucionalista. Do ponto de vista prático, demonstrou a possibilidade de grandes impactos financeiros e na qualidade e quantidade dos serviços públicos prestados pelas corregedorias, por meio de reinterpretção, regulamentação e adequação de normas e práticas pré-existentes ao contexto tecnológico; organização, planejamento e iniciativa. Em suma, através uma eficaz e atenta gestão estratégica dos recursos existentes. Sugere-se que novos estudos sejam desenvolvidos nos setores de corregedorias de órgãos públicos, com fins a identificar outras melhorias possíveis na correição pública nacional e, assim, gerar pequenas contribuições para o avanço da

implementação de sensação de punibilidade e conseqüentemente incentivar uma cultura de integridade na Administração Pública, tema tão caro para o povo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

AGU- Advocacia-Geral da União. **Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**. Brasília, DF: AGU, 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/corregedoria-geral-da-advocacia-da-uniao/orientacoesnormativos/manualdepadesindicancia>. Acesso em: 15 maio 2025.

ALVES-MAZZOTTI, A.J. Uso e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v.36,n.129, p.637-651, set./dez., 2006.

ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg de. Legalismo autocrático na administração pública e o controle pelo Poder Judiciário. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 8, n. 2, p. 112-135, jul./dez. 2019. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/183054>. Acesso em: 10 maio 2025.

BARRETO, Marília; MIDDLEJ, Ricardo; GOMES, Luiz Carlos. Mudança organizacional: uma pesquisa das opiniões, atitudes e expectativas de funcionários que vivem momentos de transição organizacional. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 1–12, jul./set. 2019. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rai/article/view/79062>. Acesso em: 13 maio 2025

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: ENAP, 2019. Disponível em:

[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5\\_Livro\\_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf). Acesso em: 13 maio 2025.

BIASON, Rita de Cássia. Os Códigos Penais brasileiros no combate à corrupção.

**Revista USP**, São Paulo, n. 134, p. 163–178, 2022. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202414>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Código de Conduta da Alta Administração Federal**. Brasília, DF:

Presidência da República, 2000. Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34016>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

Senado Federal: Brasília, DF, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Convenção Interamericana contra a Corrupção. Convenção Interamericana contra a Corrupção. **Organização dos Estados Americanos – OEA**, 2002.

Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/portuguese/conv\\_corrupcao.pdf](https://www.oas.org/juridico/portuguese/conv_corrupcao.pdf). Acesso em: 27 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Decreto nº 1171, de 22 de junho de 1994. **Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Senado Federal: Brasília, DF, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm). Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. **Institui o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 2005.

BRASIL. Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019. **Dispõe sobre a proteção da identidade do denunciante de boa-fé.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 11.123, de 7 de julho de 2022. **Dispõe sobre a delegação de competências para a instauração e o julgamento de processos administrativos disciplinares.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. **Regulamenta a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2022.

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.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso à informação.** Senado Federal: Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. **Lei de Conflito de Interesses.** Senado Federal: Brasília, DF, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm). Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (Lei Anticorrupção).** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. **Define crimes de abuso de autoridade.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 set. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.** Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-870-1-janeiro-2019-787588-publicacaooriginal-157192-pe.html>. Acesso em: 14 mai. 2025.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. Editora Companhia das Letras, 1995 (1936).

CALDONAZO, João. **A legitimidade das denúncias em processos administrativos disciplinares**. Brasília: Editora Pública, 2025.

CARVALHO, Cristina A.; VIEIRA, Marcelo M. F.; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, n. 39, v. 4, p.849 874, jul./ago. 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Corrupção no Brasil: O que Sabemos?**. Editora Paz e Terra, 2001.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; MAYER, Robert; JACCOUT, Mylène; GOULET, Louis-Philippe; ANDRÉ, Marli E. D. A. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-314.

CGU- Controladoria Geral da União. **Corregedorias no Brasil: Ações e Regulamentações**. Brasília: CGU, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/corregedoria>. Acesso em: 31 mar. 2025.

CGU-Controladoria Geral da União. **Curso de processo administrativo disciplinar teoria [manual do participante]**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44498>. Acesso em 20 out. 2023.

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 mai. 2024.

CGU- Controladoria Geral da União. **Histórico institucional**. Brasília: CGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico>. Acesso em: 12 maio 2025.

CGU- Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. **Regulamenta a atividade correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005**. Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33694>. Acesso em: 14 mai. 2025.

CGU – Controladoria Geral da União. Instrução Normativa CGU nº 2, de 23 de junho de 2021. **Altera a Instrução Normativa CGU nº 13/2019, sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 jun. 2021.

CGU – Controladoria Geral da União. Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019. **Estabelece procedimentos para a responsabilização de**

**peças jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 ago. 2019.

CGU – Controladoria Geral da União. Instrução Normativa CGU nº 15, de 10 de junho de 2020. **Atualiza a Instrução Normativa CGU nº 13/2019.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jun. 2020.

CGU-Controladoria Geral da União. **Legislação da Controladoria-Geral da União (CGU) nos assuntos de controle interno, transparência e prevenção da corrupção, corregedoria e ouvidoria- geral.** [s.d]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao>> Acesso em: 20 mar. 2024.

CGU – Controladoria Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar.** Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2022.

CGU-Controladoria Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade pública.** 2017. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: . Acesso em: 04 nov. 2024.

CGU-Controladoria Geral da União. **Ministro da CGU anuncia Modelo de Maturidade em Integridade Pública.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/ministro-da-cgu-anuncia-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica>. Acesso em: 02 abr.2024.

CGU- Corregedoria-Geral da União. **Nota Técnica nº 1641, de 2023.** Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/institucional/siscor/notas-tecnicas/nt-1641-2023>. Acesso em: 14 mai. 2025.

CGU-Controladoria Geral da União. **Orientações para Implementação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal.** Brasília, 2011. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44502/5/Orientacoes\\_para\\_implantacao\\_de\\_unidades.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44502/5/Orientacoes_para_implantacao_de_unidades.pdf)> Acesso em 03 abr. 2024.

CGU-Controladoria-Geral da União. **Painel de Corregedorias.** Disponível em: <https://centralpainéis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 14 mai. 2025.

CGU-Controladoria-Geral da União. **Plano de Integridade 2023-2025.**CGU, 2023. 3 ed. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65900/5/Plano\\_de\\_Integridade\\_CGU.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65900/5/Plano_de_Integridade_CGU.pdf). Acesso em: 20 mar. 2024.

CGU-Controladoria Geral da União. **Planejamento Estratégico 2024–2027.** Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78242>. Acesso em: 13 mai. 2025.

CGU – Controladoria Geral da União. **Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025–2027.** Brasília, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/plano-de-integridade-e-combate-a-corrupcao-2025-2027>. Acesso em: 29 ago. 2025.

CGU – Controladoria Geral da União. Portaria CGU/CRG nº 2.463, de 19 de outubro de 2020. **Regulamenta o uso do sistema ePAD para gestão de processos correccionais.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 out. 2020.

CGU – Controladoria Geral da União. Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022. **Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 out. 2022.

CGU – Controladoria Geral da União. Portaria Normativa CGU nº 123, de 22 de abril de 2024b. **Altera dispositivos da Portaria Normativa CGU nº 27/2022.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 abr. 2024.

CGU – Controladoria Geral da União. Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016. **Institui o Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União.** Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41669>. Acesso em: 20 out. 2023.

CGU Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade da CGU.** [s.d<sup>2</sup>] Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/ouvidoria>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CGU Controladoria-Geral da União. **Unidades Seccionais.** Atualização 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/atividade-disciplinar/unidades-setoriais-e-seccionais>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CORREGEDORIA - MAPA. **Relatório de Gestão 2020.** Brasília, DF: MAPA, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/corregedoria/relatorios-anuais>. Acesso em: 14 mai. 2025.

CORREGEDORIA - MAPA. **Relatório de Gestão 2021.** Brasília, DF: MAPA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/corregedoria/relatorios-anuais>. Acesso em: 14 mai. 2025.

CORREGEDORIA – MAPA. **Relatório de Gestão 2022.** Brasília, DF: MAPA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/corregedoria/relatorios-anuais>. Acesso em: 14 mai. 2025.

CORREGEDORIA - MAPA. **Relatório de Gestão 2023.** Brasília, DF: MAPA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/corregedoria/relatorios-anuais>. Acesso em: 14 mai. 2025.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração.** Porto Alegre: Bookman, 2005  
JÚNIOR, Fernando G. de P.; LEÃO, André, L. M. de S; MELLO, Sérgio, C. B. de. Validade e Confiabilidade na Pesquisa Qualitativa em Administração. Revista de Ciência da Administração, v. 13, n. 31, p. 190-209, set./dez. 2011

COUTINHO E SILVA, A. H. ABREU, C. L. COUTO, D. C. F. Evolução do controle interno no setor público: um estudo dos novos normativos emitidos entre 2003-2016. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 22, n.2,p. 20-38, 2017

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SILVA, Rosimeri Carvalho da. A análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; MAYER, Robert; JACCOUT, Mylène; GOULET, Louis-Philippe; ANDRÉ, Marli E. D. A. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 295-314.

DELLAGNELO, Eloise H. L.; SILVA, Rosimeri C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah M. (org.) **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 97-118.

DEMMKE, Christoph; MOILANEN, Timo. **Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service**. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2010. p. 603-604. Disponível em: <https://www.peterlang.com/document/1044379>. Acesso em: 13 mai. 2025.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, [S.l.], v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983. DOI: 10.2307/2095101. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2095101>. Acesso em: 13 maio 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DURKHEIM, Émile. **A Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999.

FRANCO, Marcelo Veiga. A violação do direito fundamental à razoável duração do processo como hipótese de dano moral. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça**, v. 7, n. 23, 2015. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/259>. Acesso em: 14 mai. 2025.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386–421, nov. 2009. DOI: 10.1590/S0104-62762009000200005. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641336>. Acesso em: 13 maio 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Coordenação de Editoração. **Manual de normalização de trabalhos acadêmicos**. 2. ed. Belo Horizonte: FJP, 2023. Disponível em: [www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br). Acesso em 12 de maio 2025

GANZENMÜLLER, Cristine Köhler; BALSANELLI, Kleber Alexandre. O direito administrativo disciplinar como instrumento de combate à corrupção. **Revista da CGU**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 26–39, out. 2007. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34417>. Acesso em: 15 maio 2025. TRF4-

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M e GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. 2002

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001720097>. Acesso em: 13 maio 2025.

GODOY, Arilda S. Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p 20-29, mai-jun., 1995.

GREY, Christopher. Changing institutions: Critical management studies as a social movement. **Journal of Management Studies**, v. 41, n. 3, p. 661–682, 2004.

Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/270393829\\_Changing\\_Institutions\\_Critical\\_Management\\_Studies\\_as\\_a\\_Social\\_Movement](https://www.researchgate.net/publication/270393829_Changing_Institutions_Critical_Management_Studies_as_a_Social_Movement). Acesso em: 13 maio 2025.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HANNAN, Michael T.; FREEMAN, John. The population ecology of organizations. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 5, p. 929–964, 1977. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2778293>. Acesso em: 13 maio 2025.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel Pinto. Mudança organizacional e resiliência organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 57, n. 5, p. 1–12, set./out. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/4VmxXrB9QrhW9BKg3TmSv6z/>. Acesso em: 13 maio 2025.

HOLLOWAY, Richard. **Integrity and Ethics in Public Life**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

ISO – International Organization for Standardization. ISO 37001:2016 – **Sistemas de gestão antissuborno – Requisitos com diretrizes para uso**. Genebra: ISO, 2016. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/65034.html>. Acesso em: 08 mai. 2024.

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (Orgs.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 143–163. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/institutional-theory/institutions-institutional-effects-and-institutionalism-1991/CC5A317E318F1E1B517AF68D5D38EBF6>. Acesso em: 13 maio 2025.

JOHNSTON, Michael. **Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/syndromes-of-corruption/2A206839092C0BA8681A2D2EA5AF986D>. Acesso em: 13 mai. 2025

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Trad. de José Bizzocchi. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

KOHN, R.; BAKER, S. **Compliance e Gestão Pública: Rumo à Conformidade Ética e Legal**. São Paulo: Editora Campus, 2017.

KOHLBERG, Lawrence. **Essays on Moral Development, Volume 1: The Philosophy of Moral Development**. San Francisco: Harper & Row, 1981.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption. Berkeley**: University of California Press, 1988. Disponível em: <https://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=ft6c6006v5>. Acesso em: 13 mai. 2025.

LIMA, Fabiana Vieira; SILVA, Isadora Jinkings Melo. O papel correcional no contexto da integridade pública. **Revista da Escola da AGU**, v. 3, n. 1, p. 1–18, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2888>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MACABU JUNIOR, Nélio do Amparo. **MAPA. Corregedoria do Mapa reduz em até 96% o tempo gasto para finalização de processos administrativos**. 2020 Disponível em: < <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/corregedoria-do-mapa-reduz-em-ate-96-o-tempo-gasto-para-finalizacao-de-processos-administrativos>>. Acesso em 01.04.2024

MACHADO, José. O ato inaugural do processo administrativo disciplinar. **Revista Doutrina TRF4**, 2014. Disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao070/Jose\\_Machado.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao070/Jose_Machado.html). Acesso em: 14 mai. 2025

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (orgs.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1–37. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/explaining-institutional-change/a-theory-of-gradual-institutional-change/3197D231F22005DBE6463E056A44BF49>. Acesso em: 13 maio 2025.

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. **Atribuições**. Última atualização em: 24 jan. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/o-ministerio/atribuicoes>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. **Conheça o Programa MAPA ÍNTEGRO**. Última atualização em: 10 abr. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/integridade/integridade-publica/conheca-o-programa-mapa-integro#:~:text=Em%202019%2C%20por%20for%C3%A7a%20da,irregularidades%20e%20desvios%20de%20conduta>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. **Corregedoria**. [s.d.]. Disponível em: <https://agronet.agricultura.gov.br/institucional/areas-do-ministerio/corregedoria>. Acesso em: 13 maio 2025.

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. **Corregedoria do MAPA reduz em até 96% o tempo gasto para finalização de processos administrativos**. Brasília, DF: MAPA, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/corregedoria-do-mapa-reduz-em-ate-96-o-tempo-gasto-para-finalizacao-de-processos-administrativos>.

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. EDITAL nº CGAP01, de 11 de setembro de 2019. **Seleção de servidores para a Corregedoria do MAPA**. Brasília, DF: MAPA, 2019. Disponível em: <https://es.scribd.com/document/700659263/Edital-de-Abertura-CONTENDO-A-RETIFICACAO-N%C2%BA-01>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. Portaria nº 181, de 6 de setembro de 2019. **Institui no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento os Núcleos Permanentes Disciplinares – NPDs**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 174, p. 3, 9 set. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/corregedoria/informativos/competencia-corregedoria-geral/portaria-no-181-de-06-de-setembro-de-2019-institui-no-ambito-do-ministerio-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-os-nucleos-permanentes-disciplinares.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília, DF: MAPA, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. **Relatório de Gestão 2021**. Brasília, DF: MAPA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. **Relatório de Gestão 2022**. Brasília, DF: MAPA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. **Relatório de Gestão 2023**. Brasília, DF: MAPA, 2024. Disponível em: <https://repositorio-dspace.agricultura.gov.br/handle/1/2294>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MAPA- Ministério da Agricultura e Pecuária. Superintendência Federal de Agricultura de Minas Gerais. **Relatório de atividades 2012**. Brasília, DF: MAPA, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia/2012/sfamg.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Institutional perspectives on political institutions. **Governance**, v. 9, n. 3, p. 247–264, jul. 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1996.tb00242.x>. Acesso em: 13 maio 2025.

MARTINS, Sérgio; ALMEIDA, José. **A Governança Pública e o Controle no Setor Público Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Organizações institucionalizadas: Estrutura formal como mito e cerimônia. In:

MINAYO, Maria C. Souza; SANCHES, Oswaldo. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./set. 1993.

MOISÉS, José Álvaro. **A Corrupção no Brasil: O que Sabemos e o que Podemos Fazer?** Editora FGV, 2010

MOTA, Camilla Lopes. **O juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar em face da Lei de Abuso de Autoridade**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Corrupção e Democracia: A Desconfiança nas Instituições e o Futuro da Política Brasileira**. Editora UFMG, 2017.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: FGV, 1990.

OLIVEIRA, Jamile Camargos de. **Combate à corrupção e integridade pública: estudo das IFES de Minas Gerais**. 2020. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/tede/531>. Acesso em: 15 maio 2025.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Tradução de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 15, supl. 1, p. 143-160, dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/9k9RDYV5Jsx8N48tx7hC8vr/>. Acesso em: 10 maio 2025.

PECI, Alketa. A Nova Teoria Institucional em Estudos Organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE**, v. 4, n. 1, p. 1-12, mar. 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

PEREIRA, Carlos; MELO, Carlos. **Corrupção e Governança: O Sistema Político Brasileiro**. Editora FGV, 2017.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (org.). **O novo institucionalismo na análise organizacional**. Chicago: University of Chicago Press, 1997. p. 41–62. Publicado originalmente em 1977.

PRZEWORSKI, Adam. A social-democracia como fenômeno histórico. **Lua Nova**, São Paulo, n. 15, p. 41-81, out. 1988.

PUGH, Derek S.; HICKSON, David J. **Writers on organizations**. 6. ed. Londres: SAGE Publications, 2007. Disponível em:

[https://openlibrary.org/works/OL20864994W/Writers\\_on\\_organizations](https://openlibrary.org/works/OL20864994W/Writers_on_organizations). Acesso em: 13 maio 2025.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, 2011.

SANTOS, Eliane Magda Ribeiro dos. O controle social: sua importância no binômio “Políticas Públicas e Cidadania”. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 94–102, 2016. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i1.94

SANTOS, Flávio Reis. Max Weber e a racionalidade burocrática. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 270, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/27012>. Acesso em: 10 mai. 2025

SÁ-SILVA, Jânio; ALMEIDA, Leandro de Oliveira; GUINDANI, Júlio Fernando. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul./dez. 2009.

SCHEIN, Edgar H. **Cultura organizacional e liderança**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: ideas, interests, and identities**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014. Disponível em: <https://www.vitalsource.com/products/institutions-and-organizations-ideas-interests-w-richard-scott-v9781483321912>. Acesso em: 13 maio 2025.

SHAH, Sonali K.; CORLEY, Kevin G. Building better theory by bridging the quantitative–qualitative divide. **Journal of Management Studies**, v. 43, n. 8, p. 1821–1835, dez. 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6486.2006.00662.x>. Acesso em: 13 maio 2025.

SHARP, Ben. **Accountability e Transparência na Administração Pública**. São Paulo: Editora Houghton Mifflin, 2018

TCU- Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília, DF: TCU, 2000. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/portal/manuais/Manual\\_Auditoria\\_Operacional.pdf](https://portal.tcu.gov.br/portal/manuais/Manual_Auditoria_Operacional.pdf). Acesso em: 13 maio 2025.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.) **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999, v. 1, p. 196-219.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Glossário Anticorrupção**. 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/glossary/term/integrity>. Acesso em: 08 abr. 2024.

TREVINO, Linda K.; NELSON, Katherine A. **Managing Business Ethics: Straight Talk About How to Do It Right**. 5. ed. New York: John Wiley & Sons, 2007

Disponível em:

[https://openlibrary.org/works/OL1954053W/Managing\\_Business\\_Ethics](https://openlibrary.org/works/OL1954053W/Managing_Business_Ethics). Acesso em: 13 mai. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**. [S.l.]: TRF4, [s.d.]. Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=lic\\_contas\\_instrumentos\\_vigentes\\_ingres&orgao=TRF4](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=lic_contas_instrumentos_vigentes_ingres&orgao=TRF4). Acesso em: 10 maio 2025.

USP. ESALQ. CEPEA. **Cepea calcula o PIB do Agronegócio com apoio financeiro da**

**Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)**.2024 Disponível em:

<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso 25 mai. 2024

VIEIRA, J.; BARRETO, R. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 03 nov. 2024.

VIOL, Dalila Martins. **Entre o texto e o contexto: institucionalização dos programas de integridade no Brasil**. 2019. 161 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) .Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019

VIOL, Dalila. O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 13, n. 23, p. 122–141, 2021.

Disponível em:

[https://www.academia.edu/71812618/O\\_Farol\\_da\\_Integridade\\_P%C3%BAblica\\_Um\\_Estudo\\_de\\_Caso\\_sobre\\_o\\_Programa\\_de\\_Integridade\\_da\\_CGU\\_Revista\\_da\\_CGU\\_2021\\_](https://www.academia.edu/71812618/O_Farol_da_Integridade_P%C3%BAblica_Um_Estudo_de_Caso_sobre_o_Programa_de_Integridade_da_CGU_Revista_da_CGU_2021_). Acesso em: 13 maio 2025

VIOL, Dalila Martins. **Programas de integridade e combate à corrupção: aspectos teóricos e empíricos da multiplicação do compliance anticorrupção no Brasil**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 1999.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. The Free Press. New York, 1975.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.