

Angélica Petian: Governança e integridade para o setor público

A discussão envolvendo governança e adoção de mecanismos concretos de integridade é antiga.

De acordo com informações constantes do manual de Governança Pública elaborado pelo Tribunal de Contas da União em 2014, já em 1932 os autores Berle e Means escreviam sobre o tema, com enfoque na regulação pelo Estado dos entes privados. Ainda, em 1992, na Inglaterra, houve a publicação do *Cadbury Report* e, em 1992, o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) publicou o *“Internal control – integrated framework”*.

Em termos legislativos, a publicação da Lei Sarbanes-Oxley nos Estados Unidos, em 2002, é um importante marco do panorama histórico sobre a evolução da governança. Tal lei resultou da descoberta de auditorias fraudulentas em demonstrações contábeis e financeiras de empresas, o que representou um escândalo à época e provocou a adoção de medidas mais austeras.

No Brasil, as discussões sobre o tema se intensificaram por volta de 2001, ou seja, após a adoção do modelo gerencial de Estado, incorporado à Constituição Federal, por meio da Emenda 19, de 1998. Mas, ainda assim, se concentravam a ambientes acadêmicos e institucionais, com destaque à pujante atuação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

O termo integridade passou a frequentar os textos jurídicos brasileiros especialmente após a edição da Lei 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção, que disciplina a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Note-se que referida lei não tem como destinatário o poder público, mas as pessoas jurídicas que com ele se relacionam.

Desde então, há um sentimento geral de que a atuação própria da administração pública, que tutela interesses e bens públicos, não pode prescindir de rígidas regras de integridade, a balizar o comportamento do agente público para que ele cumpra padrões éticos e procedimentos preestabelecidos.

Mais do que isso, a crescente exigência de profissionalização da atividade estatal, que passa pela adoção de procedimentos mais ágeis e transparentes, pela necessidade de prolação de decisões motivadas que considerem os impactos causados e pelo alcance de melhores resultados com custos comedidos, impõe a adoção de regras de governança pelo poder público.

Nesse sentido, a Lei 13.303/16 deu importante passo ao prescrever regras de governança e de integridade para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, impondo-lhes a instauração de um ambiente empresarial em que haja direcionamento estratégico e controle interno apto a fomentar o desenvolvimento econômico e social do país.

Com a Lei 13.303/16, houve um resgate da função social da empresa estatal, bem como a definição de regras gerais de governança. Assim, a partir de uma perspectiva normativa, as empresas estatais devem desenvolver práticas e padrões de governança corporativa que as auxiliem a atingir resultados exitosos e sustentáveis.

A instituição de regras de governança, sedimentadas nos princípios de transparência, controle interno, prestação de contas, gestão estratégica de riscos e responsabilidade corporativa, passa a ser uma imposição legal a todas as empresas estatais, em todos os níveis da federação (União, estados, municípios e Distrito Federal).

Seguindo essa tendência, mais recentemente surgiu outra novidade no campo, com a ampliação da implantação de programas de integridade também para a administração pública direta, autárquica e fundacional. Esse movimento de expansão da governança no âmbito público é percebido, por exemplo, pelo conteúdo do Decreto 9.203/17, que dispõe sobre tais políticas em âmbito federal.

Assim, a governança passa a ser percebida como um parâmetro que deve ser adotado não apenas pelos particulares nas suas relações com o setor público (e também outros agentes privados), mas também pela administração pública.

O Decreto 9.203/17 trata dos princípios e diretrizes da governança pública, além de apresentar os mecanismos a serem utilizados para a sua implantação. Traz, entre outras previsões, o dever de instituição e criação, no prazo de 180 dias, de (i) um comitê interno de governança ou atribuição de tais competências a colegiado existente dos órgãos e entidades da administração pública federal direta (artigo 14), e (ii) de procedimentos para a estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (artigo 20).

Como consequência do disposto no artigo 20 do decreto, a Controladoria-Geral da União lançou, em evento no dia 25 de abril, a regulamentação do Decreto 9.203/2017. Trata-se da Portaria 1.089/18, cujo ponto focal é a materialização dos programas da integridade.

De forma sucinta, a portaria prevê a divisão da estruturação dos programas de integridade em três fases: (i) constituição da unidade de gestão da integridade, com competências definidas pela portaria; (ii) aprovação dos planos de integridade dos órgãos e entidades; e, por fim, (iii) implantação dos programas de integridades. Logo em seguida, a CGU publicou o “Guia prático de implementação de programa de integridade pública”, trazendo orientações direcionadas e sugestões de como devem ser conduzidas e desenvolvidas as três etapas previstas na Portaria 1.089/18, além de modelos.

O Decreto 9.203/17, a Portaria 1.089/18 e o guia da CGU ampliam, detalham e reforçam o programa de integridade pública em âmbito federal, assente em quatro pilares: (i) o envolvimento e apoio da alta administração; (ii) a delimitação de uma unidade responsável pela gestão do programa; (iii) a análise e avaliação efetiva dos riscos sensíveis ao programa; e (iv) o monitoramento e aprimoramento contínuo do programa desenvolvido.

Quanto ao primeiro pilar, o decreto federal prevê que a alta administração é composta dos ministros de

Estado, bem como pelos ocupantes de cargos de natureza especial, além dos presidentes e diretores de autarquias e fundações. São eles os responsáveis por estabelecer e manter os mecanismos, unidades e práticas de governança na administração pública indireta.

Quanto ao segundo pilar, competirá aos comitês internos de governança o auxílio à alta administração, bem como o incentivo e promoção de medidas de divulgação do programa e instauração das medidas e mecanismos de governança desenvolvidos especificamente para o órgão ou entidade. A tais comitês também compete o acompanhamento dos programas, bem como a manifestação técnica sobre os temas conexos. Essa atuação, em observância ao princípio da transparência, deverá ser divulgada na internet, conforme prevê o artigo 16 do decreto federal.

Quanto ao terceiro pilar, o regulamento federal cria o dever específico de desenvolvimento, prática e aprimoramento de um sistema de gestão de riscos e controles internos, a serem pautados notadamente pelo princípio da eficiência.

Por fim, quanto ao último pilar, o decreto prevê que a eficácia dos processos de gestão de riscos submete-se à auditoria governamental, cujo fim é o aprimoramento destes.

Se, de um lado, houve avanço na regulamentação da governança e de programas de integridade em âmbito federal, em âmbito estadual e municipal, a regulamentação tem se limitado, quando muito, ao tema da Lei 13.303/16, ficando, portanto, adstritas às empresas estatais.

Essa pouca regulamentação ou, pode-se dizer, ausência de prescrição que obriga a administração direta a criar práticas de governança e implantar programas de integridade tem reflexos concretos. De acordo com ranking de competitividade divulgado pelo World Economic Forum, o Brasil ocupa a 133ª posição, no critério “ética e corrupção”, com 2,1 pontos dos 7 possíveis.

Muito além de um mecanismo de combate a atos de corrupção, a adoção de programas de integridade pela administração pública direta representa um atrativo para investimentos, notadamente em razão de seus reflexos na segurança jurídica e transparência na gestão e destinação de recursos.

Nesse sentido, o World Bank (Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e o Direito) aponta que, para a superação dos desafios dos países em desenvolvimento, notadamente em relação à desaceleração do crescimento, há a necessidade de adoção de políticas públicas efetivas, pautadas na governança. O relatório aponta como principais mecanismos o comprometimento, a coordenação e a cooperação.

O objetivo da governança corporativa é preservar o valor da organização no longo prazo. Considerando as peculiaridades da administração pública direta, esse valor não é econômico, ou seja, não diz respeito ao preço dos ativos e da possibilidade de percepção de lucro da organização, mas a sua capacidade de desempenhar a finalidade para a qual foi criada.

Para tanto, práticas de governança e integridade servem como indutoras da atração de investimentos porque sugerem ao mercado a existência de ambiente seguro, no qual o poder público está disposto a honrar os compromissos que assume, minimizando os efeitos que as mutações políticas podem causar.

São essas as razões que devem levar todos os municípios e estados brasileiros a formularem regras de governança e programas de integridade que, para além de constituírem documentos meramente programáticos, sirvam como condicionantes da atuação estatal, a partir de procedimentos ágeis e eficazes, que tragam credibilidade aos entes públicos, minorem o risco ínsito presente nas relações com o Estado e impulsionem novos investimentos.

Não há necessidade de uma lei geral, de âmbito nacional, que imponha a obrigatoriedade de desenvolvimento desses programas. Cada estado e município, valendo-se de suas competências constitucionais e com o objetivo de tornar sua ação mais eficiente, deve se lançar a esse desafio. A sociedade aguarda ansiosamente.

Date Created

24/05/2018