

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-034-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 27 de novembro de 2024, durante o XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 27, 28 e 29 de novembro de 2024, na cidade de Brasília/DF, tendo como tema "UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS".

As apresentações foram divididas em quatro blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo O PAPEL DO DIREITO NO PLANEJAMENTO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS – REFLEXÕES EM CONEXÃO COM O “NOVO INSTITUCIONALISMO”, de autoria de Fernando Alves Gomes, Amanda Silva Madureira e Maria José Carvalho de Sousa Milhomem, tem como objetivo introduzir adequadamente a reflexão jurídica no ambiente maior do pensamento sobre as políticas públicas, e de trazer este para dentro da ciência do direito. Tal tarefa residuiu na escolha de um referencial teórico que articulasse diretamente a categoria das regras formais com as demais variáveis envolvidas no chamado “ciclo de produção das políticas públicas”. Afirma que a complexa trama de relações entre Estado e políticas públicas, tratada precipuamente na ciência política, mas também em outros tantos departamentos das ciências sociais aplicadas e humanas, por incrível que possa parecer, é ainda amplamente ignorada pelo direito – tanto no sentido de não receber a atenção devida, quanto no de não ser pouco ou mal conhecida e informada. Utiliza, assim, a concepção “neoinstitucionalista”, corrente de estudo de políticas no âmbito da ciência política que assumiu uma posição dominante na literatura a partir da década de 1980, exatamente por conta da importância que ele confere ao Estado e suas instituições. O artigo faz uso de método dedutivo com procedimento de pesquisa bibliográfico e documental.

O artigo **A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO PELO ERRO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, À LUZ DO ART. 28 DA LINDB**, de autoria de Kadrine Saneila Gomes Mendes Moreira, analisa o erro administrativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, enfatizando a sua relevância e os efeitos para a responsabilização dos administradores públicos. A análise parte da ideia de que o erro é inerente à conduta humana, o que deve ser considerado nas decisões administrativas. Ressalta que apesar de o erro administrativo ainda não receber a atenção merecida pela legislação e literatura administrativista pátria, compreendê-lo é essencial para garantir a eficiência e o aperfeiçoamento da Administração Pública. O artigo discute a insuficiência de critérios subjetivos como o "administrador médio" para a definição de erro grosseiro, propondo o estabelecimento de critérios mais objetivos que considerem as circunstâncias e a complexidade postas à mesa dos gestores públicos na tomada de suas decisões. Além do que conclui que a tolerância ao erro administrativo não afasta a responsabilidade de maus administradores, mas garante segurança jurídica ao agente público que busca inovar e experimentar, promovendo a eficiência da gestão pública e a consecução dos interesses públicos que devem ser realizados pelo Estado. O estudo utiliza o método de pesquisa dedutivo, de cunho exploratório, mediante a revisão bibliográfica e legislativa para alcançar a finalidade proposta.

O artigo **CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS EM INOVAÇÃO. UMA VISÃO SOBRE O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS E DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO FOMENTO DA INOVAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**, de autoria de Helder De Araújo Barros explora o papel da inovação e da transformação digital como partes essenciais para o desenvolvimento da capacidade dos Municípios em cumprir as políticas públicas e prestações sociais no âmbito de sua competência constitucional, sob o olhar do papel das compras públicas e do federalismo cooperativo e colaborativo. A inovação foi retratada como vetor essencial para o desenvolvimento municipal bem como fundamental caminho para impedir a sua incapacitação e obsolescência de suas funções constitucionais, com atenção direcionada ao papel dos Municípios como prestadores diretos de políticas públicas, dada a sua proximidade com a população. Destaca que o ordenamento jurídico concretizou a importância da inovação nas atividades públicas, como visto na Lei de Inovação, na Lei do Governo Digital e na Lei de Licitação e Contratos Administrativos. A partir de uma análise dedutiva e qualitativa, com o uso de pesquisa bibliográfica e exposição de modelos atuais praticados no Brasil, concluiu-se pela utilização do marco legal de ciência, tecnologia e inovação de forma cooperativa e solidária, desenvolvendo-se as capacidades municipais de forma integrada, compartilhada e com a utilização de ampla capacitação, em um pacto federativo colaborativo.

O artigo **COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR OPERAÇÕES NO MERCADO DE CAPITAIS: É NECESSÁRIO INICIAR UM PROCESSO DE “SELF RESTRAINT” DE CONTAS?**, de autoria de Louise Dias Portes, resgata que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aumentado de forma crescente seu rol de competências. Esse cenário tem provocado uma série de críticas à atuação do TCU, tendo a doutrina cunhado a expressão “ativismo de contas” para retratar o comportamento do Tribunal. Ao longo dos últimos anos, tem sido possível observar uma crescente atuação do TCU na fiscalização de operações no mercado de capitais realizadas por empresas estatais, adentrando em aspectos como valores de participações societárias, dinâmica e riscos inerentes a esse mercado, o que foge da sua expertise técnica. Isso, somado ao fato de que esse mercado é regulado por outras entidades, fundamentou a proposta do Ministro Presidente do TCU, Bruno Dantas, de criação de um grupo de trabalho para encontrar a melhor forma de atuação do TCU em casos que envolvam operações no mercado de capitais. O presente artigo buscou examinar a competência do TCU para fiscalizar operações no mercado de capitais. O problema de pesquisa definido foi avaliar qual deve ser o alcance da competência fiscalizatória do TCU nessas operações e se é necessário iniciar um processo de “self restraint” de contas. A partir da revisão bibliográfica aplicada ao estudo de caso, o trabalho concluiu que o TCU deve realizar um constante exercício de autocontenção para focar em um controle de segunda ordem, respeitando a competência das entidades reguladoras do mercado e, quando necessário, emitir recomendações em prol da melhoria estrutural do processo de governança tanto das empresas estatais fiscalizadas quanto das agências reguladoras.

O artigo **CRÍTICA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de Caio Cezar Maia de Oliveira, propõe uma reflexão sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular na seara dos contratos administrativos a partir da análise econômica do direito. Parte das definições mais importantes da análise econômica do direito, dos argumentos dessa disciplina acerca da relação entre direito e desenvolvimento econômico nacional. Passa pela tradicional dicotomia no Direito Administrativo entre interesse público primário e interesse público secundário para depois fazer a crítica do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Ressalta que apesar de consistentemente criticado do ponto de vista dogmático, o princípio ainda não foi objeto de análise mais acurada tendo em vista os resultados que produz na área das contratações públicas, tendo em vista as posturas que a sua aplicação estimula e desestimula por parte de agentes públicos e privados. O artigo realiza análise crítica desse princípio por meio de revisão bibliográfica da análise econômica do direito e do Direito Administrativo, seguida de análise empírico-qualitativa de precedentes dos tribunais superiores acerca de dois

eventos recentes de quebra de contratos de concessão de serviços públicos por iniciativa da União. Conclui que a quebra de contratos por iniciativa do Poder Público fomenta posturas disfuncionais por parte de antes públicos e privados. Notadamente quando chancelada pelo Poder Judiciário.

O artigo REVISITANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA PONDERAÇÃO DE ROBERT ALEXY, de autoria de Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto e Márcia Haydée Porto de Carvalho, examina o Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e se propõe a apresentar uma releitura do conceito de interesse público a partir da constitucionalização do Direito Administrativo. O debate centra-se na necessidade de equilibrar o princípio da supremacia do interesse público com a proteção dos direitos fundamentais, valendo-se, para tanto, da ponderação de princípios desenvolvida por Robert Alexy. Os litígios envolvendo a ocupação de áreas públicas por particulares costumam revelar uma complexidade ímpar, a exigir o confronto entre a necessidade de proteção do patrimônio público e a imprescindibilidade de realização, na maior medida possível, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, sem olvidar do dever estatal de promover o bem de todos, erradicar a pobreza e a marginalização e assegurar aos cidadãos uma moradia.

O artigo DA POSSIBILIDADE DE ARBITRAGEM EM DESAPROPRIAÇÃO: POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA NO CASO AVIBRAS S/A, de autoria de Simone Cristine Araújo Lopes e Ana Maria Lima Maciel Marques Gontijo, busca visa analisar o Projeto de Lei n. 2957, de 18 de julho de 2024, apresentado pelo Deputado Federal Guilherme Boulos, que propõe a desapropriação por utilidade pública da sociedade anônima de capital fechado AVIBRAS Indústria Aeroespacial S/A. Trata-se de instituto jurídico do Direito Administrativo, que abarca também aspectos da intervenção estatal no domínio econômico próprio da chamada Constituição Econômica, especialmente quando destinada a cumprir importante papel no tocante à política pública de defesa. Em vista do processo de recuperação judicial a que a mencionada sociedade empresária está submetida, atualmente, dedica-se, também, a analisar a possibilidade de resolução de eventual conflito em processo administrativo de desapropriação via arbitragem e suas peculiaridades em vista da eleição de modelo de resolução de conflitos por meio do exercício da função jurisdicional arbitral. O artigo aponta alguns problemas que possam vir a ser enfrentados e possíveis alternativas para cumprimento dos princípios do interesse público e da preservação da empresa, ambas com fundamento constitucional.

O artigo **GESTÃO E FISCALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**, de autoria de Fernanda Maria Afonso Carneiro e Francisco Dimas Araújo Cisne Filho, ressalta inicialmente que o contrato administrativo não estabelece relações equilibradas entre as partes, pois garante prerrogativas exclusivas à Administração Pública. Uma vez formalizado o contrato administrativo, os próximos passos são a gestão e fiscalização da sua execução que resulta em diferentes procedimentos, para os quais é requerida a atuação de fiscais e gestores contratuais, conforme regulamentado pela Lei nº 14.133/2021. Destaca que a atual legislação infraconstitucional inova em relação à fiscalização do contrato administrativo, porque torna mais clara a responsabilidade fiscalizadora, além de estabelecer a obrigatoriedade da capacitação do fiscal de contrato e promover mudanças relacionadas à aplicação de sanções. Neste contexto, a pesquisa buscou avaliar os pontos críticos observados durante a execução dos contratos e analisar os procedimentos inerentes à fiscalização do cumprimento do contrato administrativo. O artigo constitui-se em investigação descritiva a partir de um estudo da legislação pertinente e de uma revisão bibliográfica. O estudo permitiu observar que a fiscalização do contrato administrativo envolve deveres e exigências, tanto explícitas quanto implícitas, levando à obrigatoriedade dos fiscais estarem devidamente preparados, treinados e dispostos a manter um controle contínuo dos contratos supervisionados.

O artigo **O PROTAGONISMO DA INTEGRIDADE NO GERENCIAMENTO DE CRISES NO PODER PÚBLICO: LIDERANÇA ESTRATÉGICA PARA EFICÁCIA DA CAPACIDADE DE RESPOSTA**, de autoria de Bruno Saadi Carvalho e Clara Maria Cavalcante Brum de Oliveira, busca analisar, na perspectiva acadêmica e organizacional, a problematização acerca do papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a possibilidade de um desenho institucional de relevância, por meio do protagonismo de sua liderança institucional enquanto área independente e estruturada, capaz de coordenar esforços para responder de forma sistêmica e efetiva quando da materialização dos riscos de integridade. A análise está estruturada em introdução, na qual há apresentação da problematização sobre as áreas de integridade pública a partir do recorte temático do gerenciamento de crises; desenvolvimento, intitulado como “o protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público” tomando como ponto de partida a resignificação do conceito de crise, a análise sobre o gerenciamento de riscos de integridade e o papel de articulador técnico das áreas de Integridade na resposta aos desafios. Na última parte, investiga sobre a existência de um protocolo mínimo de gerenciamento de crises decorrentes da materialização de riscos de integridade. Nas considerações finais, pugna pelo reconhecimento de um novo desenho institucional de integridade como um interesse sob a ótica da sociedade.

O artigo **A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**, de autoria de Erica Antonia Bianco de Soto Inoue, explora o papel do orçamento impositivo na execução de políticas públicas como um mecanismo essencial para a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Justifica-se a pesquisa por sua análise conceitual do orçamento impositivo e das políticas públicas, discutindo-se as implicações legais e práticas da obrigatoriedade de execução das despesas públicas aprovadas pelo Legislativo em tempos de graves crises de vulnerabilidade social. O texto aborda, enquanto objetivo, como essa obrigatoriedade contribui para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social, assegurando que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos por meio de ações governamentais concretas. Com base no método de pesquisa por revisão da literatura e na análise de casos, o artigo argumenta que o orçamento impositivo é uma ferramenta poderosa para transformar as políticas públicas em ações efetivas, reduzindo a distância entre a legislação e sua aplicação prática. Conclui-se que a implementação adequada do orçamento impositivo é crucial para que as políticas públicas sejam mais do que promessas, mas sim instrumentos de mudança real que beneficiem diretamente a sociedade.

O artigo **GOVERNANÇA E INOVAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROJETO PILOTO DA DIRETORIA DOS EXECUTIVOS FISCAIS DE 1º GRAU DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, de autoria de Michelle Oliveira Chagas Silva, Cristiane Soares de Brito e Luiza Figueiredo, analisa o Projeto Piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), implementado para enfrentar a alta demanda processual no âmbito das ações de execuções fiscais. O estudo aborda o projeto sob as perspectivas da governança judicial, inovação e design organizacional, explorando como esses elementos foram integrados para melhorar a eficiência e celeridade na tramitação dos processos. A pesquisa é de natureza descritiva, com abordagem bibliográfica e documental, e também inclui a coleta de dados e informações no TJPE, realizada por meio de uma entrevista com a juíza gestora do projeto piloto. Os resultados indicam uma significativa redução do acervo processual, bem como melhorias na produtividade e na qualidade dos serviços prestados. Ademais, o estudo aborda as oportunidades os desafios enfrentados durante a implementação, especialmente no que tange à mudança cultural e à necessidade de adaptação dos servidores a novos métodos de trabalho. Conclui-se que o projeto oferece um modelo replicável para outros tribunais, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

O artigo **O COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de José Simão Carvalho Gonçalves Júnior, Homero Lamarão Neto e Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de

Brito, examina a eficácia do compliance anticorrupção no Brasil através da Análise Econômica do Direito, fundamentado na obra de Gary Becker. Analisa a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), sua origem, influências internacionais, e o impacto de seu enforcement nas práticas empresariais. A metodologia combinou Análise Econômica Positiva e Normativa, com base em pesquisas bibliográficas e dados empíricos da Transparência Internacional – Brasil e Quaest. Apesar da alta aprovação da lei entre os profissionais de compliance, a pesquisa revela uma imaturidade nos sistemas de integridade das empresas e um enfraquecimento do enforcement nos últimos anos. A Teoria do prêmio Nobel, Gary Becker, sugere que a eficácia das políticas anticorrupção depende da probabilidade de detecção e da severidade das punições. Destaca que problemas como a falta de autonomia para profissionais de compliance e a ameaça de retrocessos legislativos são destacados. Propõe maior especificidade na competência para julgamento, treinamento das equipes, orientações claras sobre a dosimetria das penas e padrões mínimos obrigatórios para programas de compliance. Conclui que um enforcement robusto e eficaz, aliado a incentivos positivos, é essencial para fortalecer o compliance anticorrupção no Brasil.

O artigo O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ENTRE A IMANÊNCIA E TRANSCENDÊNCIA., de autoria de Vladia Pompeu Silva e Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, destaca inicialmente que a moralidade administrativa surgiu na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a cita em dois dispositivos (artigo 5º, inciso LXXIII e no artigo 37, caput). À luz do quadro "A Escola de Atenas" de Rafael Sanzio, o artigo faz uma análise do princípio da moralidade com o objetivo de verificar a existência real de seu conteúdo jurídico. Observa que, de um modo mais objetivo, a transcendência contida em Platão, representado apontando para o céu ilustraria um mundo moral desejável, com leis permanentes, recorrentes e universais e que a imanência contida nas mãos de Aristóteles, destacado na obra entre o horizonte e o plano do solo, ilustraria um modo fático, cuja moral seria relativa, justamente porque dependente de quem quer que fixe regras que a contemple. Assim, retrata o princípio entre as suas facetas: imanente e transcendente. Para tanto, trata do conceito de moralidade a partir de sua previsão constitucional e de uma breve digressão sobre os conceitos de direito e moral, à luz do que nos ensinam alguns filósofos do direito. A seguir, analisa os contornos dados pela Lei n. 8.429, de 1992, e pela Lei n. 8.117, de 1990, com o fim de verificar se a moralidade administrativa possui conteúdo jurídico claro nos dias de hoje. Utilizando o método dedutivo e realizando uma pesquisa teórica, qualitativa e descrita, conclui que permanece a indefinição normativa quanto ao conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa, o que tem como grande (e grave) consequência a desuniformidade de entendimento na sua aplicação concreta.

O artigo O FENÔMENO “APAGÃO DAS CANETAS”: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Ana Beatriz de Sousa Gomes Guarnieri, busca visa analisar a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a partir do fenômeno denominado “apagão das canetas”. Para isso, utilizando a pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos o artigo inicia sua explanação a partir das noções de improbidade e de moralidade, após realiza uma evolução histórica das legislações que versam sobre a improbidade administrativa, buscando demonstrar como ao longo do tempo houve um aumento do punitivismo de agentes públicos no Brasil, bem como, esse aumento repercute negativamente no desempenho desses agentes e geram danos a toda a coletividade. Desse modo, o artigo tem como intuito analisar o impacto e repercussão da alteração legislativa na dinâmica da administração pública, elucidando como suas inovações possuem um potencial transformador quanto a problemática apresentada, demonstrando que essa sistemática pode equilibrar as políticas de combate à corrupção, o respeito às garantias dos gestores e a efetiva prestação de serviços à coletividade, oportunizando aos gestores públicos um espaço de criatividade a soluções inovadoras na gestão pública, sem o receio de haver uma responsabilização futura indesejada.

O artigo A INEXPRESSIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO UM PROBLEMA COMPLEXO À LUZ DO PENSAMENTO SISTÊMICO, de autoria de Andrea Marcia Vieira de Almeida, destaca inicialmente que a ausência de acordos ou a diminuta quantidade de acordos firmados no âmbito da improbidade administrativa é uma realidade que se contrapõe à atual tendência de prestígio e incentivo à solução negociada dos conflitos jurídicos. O artigo busca identificar possíveis causas da inexpressividade do acordo de não persecução cível (ANPC), apesar da sua previsão legal desde 2019, analisando-a como um problema complexo, à luz do pensamento sistêmico e sugere alguns pontos de alavancagem na construção de uma solução eficaz em longo prazo. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, documental e explicativa, adotando como referência princípios do pensamento sistêmico, teoria do iceberg, além do levantamento de dados sobre a inoperabilidade do instituto. O estudo confirma, à luz da pesquisa bibliográfica e dos pressupostos teórico-metodológicos utilizados, uma indisposição para a solução consensual em demandas de improbidade administrativa. Ao final, sugere o uso de estratégias específicas para estimular uma maior utilização do acordo de não persecução cível (ANPC).

O artigo O ASPECTO INSTRUMENTAL DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SEDE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE, de autoria de William Paiva Marques Júnior, destaca inicialmente que a juridicidade e a consequente aplicação do princípio da motivação administrativa são firmes ao estabelecer como legítima a

possibilidade de revisão de sanções disciplinares, com o escopo de garantia do aspecto instrumental do princípio da motivação administrativa em sede de processos administrativos disciplinares. Ressalta que a motivação nas decisões de processos administrativos permite a verificação da legalidade do ato, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, principalmente pelo fato de que o processo se refere à aplicação de pena em Processo Administrativo Disciplinar. Assim, o artigo objetiva analisar em que medida a motivação administrativa reverbera em uma decisão que venha a ser validada por um juízo de controle principiológico na aplicação de sanções. Utiliza, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura, de natureza qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória. Conclui que a motivação clara, congruente, tempestiva e legítima em processos administrativos disciplinares é instrumento de higidez, garantia, transparência e controle, quer pela via administrativa ou judicial.

O artigo CONTRATO ADMINISTRATIVO: O REEQUILÍBRIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA (EMENDA CONSTITUCIONAL 132/23 E PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 68/24), de autoria de Francisco Bertino Bezerra de Carvalho, tem por objeto o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo previsto no PL 68/24 (Capítulo IV do Título VIII do Livro I) que regulamenta a reforma tributária da Emenda Constitucional 132/23. Ou seja, a disciplina dos efetivos impactos da reforma tributária sobre a contratação pública. O art. 21 da EC 132/2023 permitiu à legislação complementar dispor sobre a recomposição dos contratos afetados pela reforma. Destaca que o PL propõe requisitos e procedimentos específicos para os pleitos de revisão econômica e financeira dos contratos administrativos afetados pela alteração da carga tributária pela reforma tributária. Ressalta que a escassez de bibliografia sobre o tema, sua importância nos âmbitos público e privado, inclusive por seus reflexos em relações contratuais de longo prazo - em vigor e futuras - recomenda uma abordagem voltada a contribuir para a compreensão do conteúdo e do alcance das prescrições. Assim, o estudo analisa o PL 68/24, justificada pela relevância e atualidade do tema, ampliada pela imprescindibilidade de serem adotadas medidas preventivas pela Administração Pública. A metodologia utilizada é interpretação jurídica do texto normativo e a pesquisa bibliográfica com reflexão crítica. O percurso científico consistiu na confrontação do projeto de lei com o ordenamento à luz de textos doutrinários articulados servindo de embasamento teórico. Em conclusão apresenta fundamentos para defesa da necessidade dos órgãos públicos anteciparem seus estudos e ações para fazer frente ao enorme desafio que se avizinha.

O artigo OS PRESENTES RECEBIDOS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A (DES)NECESSIDADE DE INCOPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, de autoria de

Giovani da Silva Corralo e Luca Rossato Laimer, tem como objetivo o estudo, no âmbito do direito público, relativo à situação jurídica dos presentes recebidos pelos presidentes da República provenientes das relações diplomáticas e a possível necessidade de sua incorporação ao patrimônio público. A relevância deste tema é acentuada pela controvérsia que persiste há quase uma década sobre a incorporação desses presentes ao patrimônio privado dos presidentes, o que tem sido amplamente debatido na mídia nacional. Para tanto utiliza o método hipotético-dedutivo, com a respectiva revisão bibliográfica para o desenvolvimento da pesquisa. No primeiro capítulo, analisa o regime jurídico de direito público, abordando a Lei 8.394/1991, que trata da preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes. No segundo capítulo examina o Decreto 4.344 /2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União. A redação reflete sobre os limites da atuação presidencial, especialmente no que tange aos presentes recebidos durante o exercício do cargo, reflexão esta que se faz crucial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui que os presentes recebidos pelos presidentes da República devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção daqueles de natureza personalíssima ou de consumo direto, desde que de valor módico.

Após mais aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

José Sérgio Saraiva

Faculdade de Direito de Franca

O PROTAGONISMO DA INTEGRIDADE NO GERENCIAMENTO DE CRISES NO PODER PÚBLICO: LIDERANÇA ESTRATÉGICA PARA EFICÁCIA DA CAPACIDADE DE RESPOSTA

THE PROTAGONISM OF INTEGRITY IN CRISIS MANAGEMENT IN PUBLIC AUTHORITIES: STRATEGIC LEADERSHIP FOR EFFECTIVE RESPONSE CAPACITY

Bruno saadi carvalho ¹

Clara Maria Cavalcante Brum de Oliveira ²

Resumo

Resumo: O artigo analisa, na perspectiva acadêmica e organizacional, a problematização acerca do papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a possibilidade de um desenho institucional de relevância, por meio do protagonismo de sua liderança institucional enquanto área independente e estruturada, capaz de coordenar esforços para responder de forma sistêmica e efetiva quando da materialização dos riscos de integridade. A análise está estruturada em introdução, na qual há apresentação da problematização sobre as áreas de integridade pública a partir do recorte temático do gerenciamento de crises; desenvolvimento, intitulado como “o protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público” tomando como ponto de partida a ressignificação do conceito de crise, a análise sobre o gerenciamento de riscos de integridade e o papel de articulador técnico das áreas de Integridade na resposta aos desafios. Na última parte, investiga-se sobre a existência de um protocolo mínimo de gerenciamento de crises decorrentes da materialização de riscos de integridade. Nas considerações finais, pugna-se pelo reconhecimento de um novo desenho institucional de integridade como um interesse sob a ótica da sociedade.

Palavras-chave: Palavras-chave: gestão de crises, Integridade pública, Governança pública, Risco de integridade, Capacidade de resposta

Abstract/Resumen/Résumé

Abstract: The article analyzes, from an academic and organizational perspective, the problematization of the role of the area of public integrity within the scope of the Public Power, with the possibility of an institutional design of relevance, through the protagonism of its institutional leadership as an independent and structured area, capable of coordinating efforts to respond in a systemic and effective way when integrity risks materialize. The analysis is structured in an introduction, in which there is a presentation of the problematization of the areas of public integrity from the thematic focus of crisis

¹ Mestre em Controladoria e Gestão Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

² Doutora em Direito no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá - PPGD /UNESA. Mestre em Filosofia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - IFCH/UERJ.

management; entitled "the role of integrity bodies in crisis management in the public sector" taking as a starting point the redefinition of the concept of crisis, the analysis of the management of integrity risks and the role of technical articulator of the Integrity areas in responding to challenges. In the last part, the existence of a minimum protocol for crisis management resulting from the materialization of integrity risks is investigated. In the final considerations, it is argued for the recognition of a new institutional design as an interest from the perspective of society.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: crisis management, Public integrity, Public governance, Integrity risk, Response capacity

1 Introdução

A discussão apresenta, na perspectiva acadêmica e organizacional, a problematização acerca do papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a apresentação de um desenho institucional cuja relevância aponta para uma liderança institucional, enquanto área independente e estruturada, capaz de coordenar esforços para a produção de uma resposta sustentada por uma abordagem sistêmica e efetiva quando da materialização dos riscos de integridade no poder público representando, assim, uma nova forma de estruturar o gerenciamento de crises.

O espaço de relevância que se busca preencher é fruto da resignificação necessária à adequação de uma visão multidisciplinar sob a liderança dessa área técnica criada para atuar de forma preventiva, detectiva e repressiva, com progressivo protagonismo como articulador técnico no direcionamento e apoio aos demais atores públicos envolvidos na crise.

A integridade que se busca efetivar por adoção às boas práticas de governança pública, avança para uma função de articulação e coordenação dos esforços necessários a uma postura proativa com respostas rápidas e eficazes quando da materialização de um risco de integridade capaz de produzir impacto financeiro, legal e reputacional.

O presente artigo é resultado de uma prática vivenciada na atuação em órgão de integridade pública, no âmbito da Administração Pública Municipal, nos anos de 2022 a 2024, na cidade do Rio de Janeiro. Buscando-se analisar, portanto, uma nova concepção sobre o gerenciamento de crise no horizonte da liderança da integridade pública, em que se evidencie a importância do comprometimento de vários atores na tomada de decisões complexas e responsáveis.

Para o propósito deste estudo, interessa tomar como ponto de partida a resignificação do conceito de “crise” para a construção de nova cultura e, evidentemente, a possibilidade de construção de uma inteligência para um protocolo mínimo com a finalidade de gerenciar crises em ambientes de integridade.

À vista disso, por meio dos conceitos inerentes ao gerenciamento de crises da integridade pública, busca-se como objetivo geral identificar a integridade pública como uma área capaz de exercer o papel de coordenador e articulador institucional na produção de respostas quando da materialização de riscos de integridade. Nesse horizonte, resignificar o

conceito de crise, bem como indicar os concernidos para uma resposta por parte do poder público.

O estudo avança na produção do conhecimento, pois apresenta uma alternativa à forma de articulação e coordenação do gerenciamento de crise sob a ótica de atuação de uma área cuja função é realizar a gestão dos riscos de integridade pública em atenção ao princípio estruturante da capacidade de resposta decorrente do desenvolvimento da governança pública.

O artigo está estruturado em três partes, a saber: uma introdução em que há apresentação do desafio gerencial com a proposta de se delinear o protagonismo das áreas de integridade pública. A seguir, no item 2, “O protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público”, em que se analisou a ressignificação do conceito de crise na perspectiva da integridade pública; ressaltou-se a tripla dimensão do gerenciamento de crises: compreender a realidade, buscar estratégias e elaborar planos de contingência; e, na sequência, investigou-se as condições de possibilidade para o protagonismo das áreas de Integridade e sua interlocução com órgãos da Administração Pública para evidenciar a atribuição de articulação técnica e interlocução com outros órgãos para ampliar a capacidade de respostas aos desafios.

A proposta tem como imperativo o fortalecimento da área de Integridade enquanto órgão da Administração pública direta e assim garantir sua efetividade interlocutória. Nas considerações finais, buscou-se evidenciar a essencialidade de um protocolo mínimo para os planos de contingência, bem como o protagonismo de um órgão de integridade na estrutura institucional da administração pública.

2. O protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público

2.1 Crises: “melhor pegarmos o leme juntos”

“Tempestade sempre vem, para nos testar/Melhor deixar o orgulho na proa, e resolver tudo numa boa/Não deixando o barco afundar/Melhor pegarmos o leme juntos, buscarmos juntos a direção”.¹

¹ Letra da música ‘Estamos em Crise’ de Mastruz com Leite, do álbum *O Boi Zebú e as Formigas*. Estilo musical: Forró.

Se há um fenômeno que está presente em todos os tempos e lugares, em todas as gerações, passando pelos gregos, troianos e cruzando a atual Modernidade líquida² é a crise.

Crises integram o caminhar histórico natural da humanidade, ou seja, um fenômeno humano natural na temporalidade, que jamais deixará de existir e que reforça a importância de um olhar diferenciado sobre o seu próprio sistema. Não deveríamos estar melhor preparados para ela? Se o caminhar histórico natural é permeado por crises - é dialético.

Neste horizonte, a consciência e compreensão acerca das experiências, processos e relações humanas nas organizações, deveriam acontecer a partir de um conhecimento conceitual, mas fundamentado na vivência concreta e consolidado no pensamento crítico.

O fato é que a crise deveria ser compreendida como momento de crescimento e transformação para superação de vieses inconscientes, correção de caminhos, atenuar a dicotomia entre teoria e prática, dentre outras possibilidades.

Sob o ponto de vista antropológico, vivenciamos crises ao longo do nosso processo de humanização e socialização. E, ao contrário do que o senso comum indica, as crises são responsáveis por transformações importantes e profundas enquanto indivíduo e coletivo, porque provocam mudanças de paradigma que se refletem em nossas maneiras de ser e agir. Paradigmas que eventualmente podem repousar sobre falsos consensos.

Ainda assim, observamos a palavra “crise” com temor. Talvez nos cause um temor porque sinaliza o desconforto em face do desconhecido ou diferente, daquilo que foge ao controle que acreditamos ter sobre o mundo da vida. Evidentemente, acreditar que a estabilidade é a regra, é um viés inconsciente que precisa ser percebido.

Contudo, o cenário de uma sociedade da tecnologia, da informação e autocomunicação de massa (CASTELLS, 2017), evidencia que nada é constante a não ser a mudança (HERÁCLITO APUD BORNHEIM, 1997). Há que se pensar na crença na estabilidade, quando deveríamos observar também o valor da inconstância e quão criativo podemos nos tornar neste cenário que demanda pensamento complexo (MORIN, 2011), proatividade e pensamento divergente.

“Crise” pode designar uma fase difícil no desenvolvimento de algo ou um processo (CALDAS AULETE DIGITAL). Na etimologia do termo, crise, em latim decorre do termo grego “*krisis*”, que implica o sentido de distinguir, decisão, momento difícil e do verbo

² *Modernidade líquida* é um conceito da lavra de Zygmunt Bauman (2001), em obra epônima. O termo descreve a sociedade contemporânea marcadamente fluida, instável, com relações fugazes e mudanças rápidas. A tese central baseia-se na frase de Marx: “Tudo o que é sólido se desmancha no ar”.

“*krinein*” que designa separar, dividir e julgar (TORRINHA, 1945; MALHADAS; DEZOTTI; NEVES, 2006).

É um termo que traz o sentido de mudança, alteração, ruptura e transformação. Em nossa na dimensão simbólica, ou seja, a dimensão ligada à linguagem e aos sistemas que estruturam a nossa realidade vivida para o pertencimento a uma cultura, crise é um desafio ou provocação que exige atenção em relação às estruturas existentes e a sua necessidade de revisão.³

Refletir sobre uma ressignificação da própria ideia implica compreender o movimento dialético no mundo da vida, *locus* das relações sociais, espaço para o desenvolvimento de saberes, de habilidades e competências. Então, qual o papel benéfico que os momentos de crise podem ensejar no horizonte das práticas de gestão e governança em ambientes de integridade pública?

Nos últimos tempos, surgiram diferentes ideias sobre gestão e governança e, a despeito dos avanços, há sempre muitos desafios. Sabe por quê? Porque novas formas de ser e agir surgem a partir de práticas vivenciadas no mundo da vida. E não se pode descurar de uma estrutura mínima de inteligência para coleta e análise de informações com o objetivo de auxiliar nas tomadas de decisões (GIOVENARDI, 2022).

Naturalizamos a ideia de olhar para as crises *após* a sua ocorrência e nos esquecemos de valorizá-la como momento de crescimento para a estruturação de uma ressignificação do momento. Ocorre que nem sempre temos a disponibilidade de tempo para um aprendizado quando precisamos agir emergencialmente. Perde-se, por vezes a possibilidade de se ponderar as consequências das ações na ótica da sustentabilidade dos negócios e no comprometimento com o coletivo e entre gerações.

O ponto de partida para superar essa naturalização é reconhecer o valor de um gerenciamento de riscos que seja efetivo, eficaz e eficiente, porque crises integram a experiência humana, "*Crisis is a persistente companion to human civilization*" (CHATTERJEE *et al.*, 2024, p. 1017).

E, assim, será possível compreender a realidade de uma organização, seu contexto social, objetivos, limitações, para se buscar estratégias, ações, planos de contingência que ressignifiquem momentos de crises para efetivamente transformá-los em fases de aprendizagem, de aquisição conhecimentos, na *antifragilidade*⁴ inerente às práticas vivenciadas

³ O que legitima inúmeras frases motivacionais para momentos de crise: “Em meio à crise, temos muitas oportunidades”; “A crise não significa o fim, mas a chance de se corrigir erros” dentre outras.

da integridade pública. A antifragilidade é um conceito desenvolvido pelo autor Nassim Nicholas Taleb (2020) para designar a ideia segundo a qual as adversidades e/ou desafios podem nos tornar mais fortes e maduros como profissionais e seres humanos.

Nesse sentido, o termo difere do celeberrimo conceito de resiliência e pode ser pensado na forma do dito popular: “aquilo que não me mata, me fortalece”. Nos dizeres de Taleb (2020, p. 09),

Algumas coisas se beneficiam com os impactos; elas prosperam e crescem quando são expostas à volatilidade, à aleatoriedade, à desordem e ao estresse, (...). A antifragilidade está além da resiliência ou da robustez. O resiliente resiste às colisões e permanece igual; o antifrágil fica cada vez melhor.

Como *sistema antifrágil*, o gerenciamento de crises de integridade é um aspecto essencial da governança pública, necessária a uma administração pública que se identifica com um ambiente seguro, transparente e participativo que possa gerar valor público em sintonia com uma sociedade democrática. Portanto, comprometida com a integridade pública na elaboração de mecanismos e procedimentos que em seu conjunto configuram um *ethos*, ou seja, maneiras de ser e agir que consubstanciam o comprometimento com as dimensões estratégica, ética e legal da Administração Pública (SAADI, 2024).

2.2 O gerenciamento de crises de integridade

Gerenciar crises é trabalhoso e depende de pessoas comprometidas a dedicar a sua vida a proteger outras vidas, negócios, fauna/flora e patrimônios culturais (...) (GIOVENARDI, 2021)

A antifragilidade nos auxilia a entender melhor os momentos de crise na perspectiva da integridade, porque tudo o que é vivido proporciona responsabilidade concreta e, muito além de uma suposta facilidade para previsibilidade, desenvolve-se uma abordagem mais eficaz e transparente, ou seja, um progressivo comprometer-se com tomadas de decisões responsáveis que priorizem valores éticos, que mantenham relações comunicacionais claras com os concernidos e ações eficazes e efetivas.⁵

Após uma progressiva mudança de olhar para as adversidades, parte-se para a estruturação de um gerenciamento de crises identificando diferentes classes, a saber: crises climáticas, políticas, de gestão, de acidentes, econômicas, dentre outras e pensá-las em

⁵ considera-se importante o enfrentamento do fenômeno das fake news como um elemento de risco reputacional típico das sociedades contemporâneas.

categorias: 1. as que são previsíveis e evitáveis; 2. as previsíveis, mas incontornáveis; 3. as imprevisíveis. O que é possível se antever é passível de um tratamento preventivo capaz de mitigar os prejuízos decorrentes.

Nesse caminho é preciso ter em mente que crise não se confunde com riscos. Os riscos são inerentes a qualquer atividade humana. Todos os dias de um modo ou de outro analisamos riscos. Crise traz a ideia de uma tessitura, pois “é um fenômeno complexo, não isolado, que pode potencializar a concretização de riscos simultâneos” (SENNA, 2017, p.13).

Embora não se confundam, ambos estão relacionados. Para um gerenciamento de crises minimamente eficaz é necessário, primeiramente, ter um mapa de riscos eficiente e efetivo em cada órgão da Administração Pública, identificando-se e classificando-se os riscos em conformidade a sua gravidade e ocorrência, acompanhado de uma dinâmica de prevenção e conscientização aos agentes públicos envolvidos, por meio de ações comunicativas, treinamentos e capacitações perenes para aperfeiçoamento de práticas. Trata-se de um mapa dinâmico em constante desenvolvimento.

Partindo-se da dinâmica de um gerenciamento de riscos, dinâmico, antifrágil, com as fases dialeticamente conectadas de reconhecimento, ponderação, prevenção e sensibilização, pode-se seguir para um gerenciamento de integridade mais robusto e eficiente, distanciado de modelos lacônicos que “vendem” facilidades, porquanto baseados em improvisos, falsos consensos e/ou vieses inconscientes.

Nesses termos, o gerenciamento de crises de integridade segue o fluxo de um processo que acontece em etapas bem delineadas, dinâmicas, formando um sistema que se retroalimenta, pois a cada novo ciclo parte-se de uma experiência que nos permite avançar com a memória das outras experiências, uma trajetória que não parte do zero.

O gerenciamento de crises de integridade permite acessar uma “caixa de ferramentas” compartilhada e afastar o perigo de uma situação de ausência de realizações anteriores, à moda de um viajante desmemoriado que vai ter que começar do zero e ao chegar em terra estranha pode ser que procure água onde a cheia do rio o carregue.

Sua etapa inicial, por conseguinte, pode ser realizada por uma área de inteligência no órgão de Integridade Pública, capaz de monitorar e verificar eventuais fatos geradores de crises com a concretização de riscos simultâneos e sua análise pormenorizada para a construção colaborativa de um plano para possíveis respostas, mitigando seus efeitos (SENNA, 2017).

Esse monitoramento dinâmico e contínuo precisa ter critérios que sejam capazes de avaliar as especificidades dos eventuais desafios a serem enfrentados/mitigados, com impactos sociais reputacionais, econômicos e operacionais. Pois, a perda da confiança dos cidadãos, por

exemplo, decorrente de uma crise sem uma resposta efetiva e eficiente, potencializada pelo fenômeno das fake news, por exemplo, representa um aspecto intangível de grande relevância (SENNA, 2017).

Então, monitorar, verificar, avaliar impactos e identificar as possibilidades de ocorrência de crises, formam as etapas necessárias que integram o primeiro ciclo desse gerenciamento de crises realizado pelas áreas da Integridade Pública. O segundo momento envolve a construção colaborativa de uma possível resposta a uma eventual crise e requer muito comprometimento dos concernidos, ou seja, das áreas envolvidas além da Integridade Pública, inclusive e, particularmente, envolver a área de comunicação institucional para informações claras, rápidas e seguras. Ressalte-se, a resposta precisa ser adequada, simples e rápida.

Um órgão de Integridade Pública assume o protagonismo como interlocutor técnico com os demais órgãos da Administração Pública no gerenciamento de crises de Integridade, em razão de sua natureza no fomento à integridade pública prevenindo e combatendo desvios éticos e ilícitos penais, contribuindo para transparência e *accountability*, incentivando comportamentos éticos com treinamentos e na gestão de riscos.

A área de Integridade Pública pode ser estruturada em: uma Coordenadoria de Inteligência constituída por uma Gerência de Canal de Denúncias e Ouvidoria, Gerência de Análise de Integridade de Agentes Públicos, Gerência de análise de Integridade de Fornecedores e Gerência de Riscos. Uma Coordenadoria de Integridade constituída por uma Gerência de Cultura de Integridade e uma Gerência de Governança, além de outras Coordenadorias como Transparência e Proteção de Dados, para auxiliar os órgãos a encontrarem estratégias racionais, razoáveis e eticamente viáveis a partir de um mapa estratégico capaz analisar cartesianamente a complexidade da crise segundo uma racionalidade instrumental, estratégica e aberta para um plano de ação, seu desenvolvimento, implementação e execução.

Para que o órgão de Integridade Pública desempenhe efetivamente esse papel é fundamental o comprometimento da alta administração na estruturação e sua manutenção, capaz de propiciar a integração entre os órgãos da Administração Pública para uma governança pública progressivamente mais envolvida com a conformidade, comportamentos éticos e transparência, o que exige mudança de percepção para uma influência positiva no ambiente público. É preciso um esforço de razão que se inicia com as pessoas envolvidas nesse processo.

Um órgão de Integridade Pública é, portanto, fundamental para o controle interno, para lidar com distorções decorrentes de irregularidades na gestão pública que têm sido cada vez mais investigadas e divulgadas em razão de denúncias recebidas em canais de denúncia,

análises de integridade de agentes públicos e fornecedores, redes sociais com mídias negativas a respeito de má prestação de serviços à população, atitudes discriminatórias de agentes públicos, dentre outros exemplos que podem desencadear situações de crise. Essa é a importância da integridade no âmbito da administração pública.

2.3 O papel de articulador técnico como capacidade de resposta

A integridade é, portanto, reconhecida como um dos pilares das estruturas política, econômica e social e conseqüentemente essencial ao bem-estar do indivíduo e da sociedade. É elemento vital para a governança pública, salvaguardando o interesse público e reforçando valores fundamentais (OCDE, 2017).

A formulação de políticas públicas deve permitir uma visão estratégica da integridade pública, deslocando o foco das políticas *ad hoc* para uma abordagem dependente do contexto, baseada em risco, com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade (OCDE, 2017).

À vista disso, o poder público deve pôr em prática essa orientação e internalizar a integridade aos seus processos e procedimentos, a fim de demonstrar à sociedade o comprometimento com a temática.

Apontar o protagonismo da integridade pública enquanto área de atuação organizada e estruturada no poder público, responsável pela implementação de programas de integridade, é não só assentir a sua importância, como também reconhecer que é preciso avançar na forma como ela se desenvolve no dia a dia da Administração Pública.

A promoção dessa temática, que ao longo dos anos foi impulsionada por uma sociedade farta de escândalos (FORTINI, 2020, p.177), agora é orientada pela capacidade de resposta, um dos princípios da governança pública (TCU, 2020, p. 44).

Capacidade de resposta representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações (CCPR, 2018, p.40). Dessa forma, face às intervenções que as relações sociais impõem, muito se questiona ao Poder Público quanto à eficiência e a celeridade percebida em sua atuação na implementação de soluções.

Os noticiários diariamente evidenciam a morosidade, por vezes, a incapacidade técnica e operacional da Administração Pública em prover demandas urgentes e prioritárias ao cidadão e a sociedade de forma geral, o que acaba maculando a imagem e a reputação do poder público.

Ciente dessa necessidade de avançar, a governança pública traz como diretriz a implementação de ações voltadas a resultados sociais por meio de soluções tempestivas e inovadoras face a limitação de recursos e mudanças de prioridade (BRASIL, 2017).

Sinalizada a demanda por aperfeiçoamento, deve o Poder Público compreender que surge para ele a oportunidade de melhoria. Essa sinalização deve ser entendida como um momento favorável e oportuno à majoração qualitativa do serviço público e da política pública ofertada ao cidadão, que, uma vez atendido, ganha potencial para propagar os bons feitos públicos.

Dar efetividade a esse princípio exige repensar estrategicamente a forma como o poder público atua organicamente, em especial, quando da materialização de riscos, sobretudo aqueles inerentes à integridade pública, quando configuram ações ou omissões que favorecerem a ocorrência de fraudes e atos de corrupção e quando são a causa de evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem (BRASIL, 2018).

Isso significa implementar processos, procedimentos e estruturas devidamente fortalecidas pelo protagonismo referendado e amplificado pelo apoio da alta administração, fator crítico a influenciar o sucesso de projetos na administração pública (JÚNIOR *et al.*, 2014).

O primeiro passo na direção do protagonismo é a elevação da temática ao pilar estratégico da organização. O planejamento estratégico organizacional deve indicar a relevância da área, assim como definir iniciativas e objetivos estratégicos a fim de comunicar internamente e externamente essa relevância. Sem essa sinalização, torna-se difícil o acultramento por parte dos seus integrantes, sejam eles ocupantes de cargos de liderança ou não.

Uma postura que merece destaque e serve a essa finalidade, implementada na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em 2021, foi a sinalização da importância estratégica da área ao compor o nome da principal Secretaria à época com a palavra integridade, dando origem à Secretaria de Governo e Integridade Pública- SEGOVI.

O porquê de a integridade ser escolhida como protagonista do gerenciamento da crise advém da capacidade que seu corpo técnico possui para, atuando em segunda linha, concentrar objetivos específicos na assistência ao gerenciamento de riscos, pertencentes à primeira linha, alocados no escopo da gestão (IIA, 2020).

Essa proximidade no assessoramento ao gerenciamento de riscos permite à área conhecer melhor os processos existentes na gestão, uma vez que, em conjunto, busca atuar de forma preventiva sinalizando inclusive para o estabelecimento dos controles internos necessários à mitigação dos riscos.

Outro ponto que merece destaque está relacionado ao seu papel institucional de assessorar os órgãos, em primeira linha, na implementação das ações especificadas no programa de integridade que, como consequência, amplia a habilidade de interlocução com os demais atores, capacidade extremamente necessária ao gerenciamento de crises.

Ou seja, essa expertise que advém da implementação dos pilares que dão sustentação ao referido programa de integridade, do assessoramento na gestão de riscos, da habilidade de interlocução técnica com os diversos Órgãos e Entidades e a proximidade dos processos e procedimentos da gestão, a habilitam a exercer esse protagonismo.

Imperioso destacar que a assunção do papel de articulador técnico traz consigo a relevante chancela da integridade, que se alinha às diretrizes da governança pública, ao articular com instituições e coordenar processos para melhorar a integração no setor público, gerar, preservar e entregar valor público (BRASIL, 2017).

Esse valor é a resultante da importante missão de disseminar uma cultura de integridade, zelar pela observância dos princípios elencados na carta magna, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e na prevenção, mitigação e responsabilização de condutas ilícitas e imorais na administração pública, como assédio moral, preconceito racial, discriminação, dentre outros.

Uma vez compreendida a capacidade de protagonizar a liderança estratégica e organizacional na gestão de crises de integridade na administração pública, apresenta-se a construção de um protocolo mínimo com a finalidade de gerenciar crises em ambientes de integridade.

2.4 Protocolo mínimo de gerenciamento de crises decorrentes da materialização de riscos de integridade.

É necessário definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais criados (BRASIL, 2017) a fim de coordenar e alinhar a atuação dos diversos atores envolvidos no modelo de governança estruturada.

Dessa forma, o protocolo mínimo a ser apresentado passa pela construção de uma atuação coordenada pela integridade, pautada na interrupção do evento materializador do risco de integridade, na ação de comunicação institucional, na capacitação e treinamento, e no estabelecimento de controles internos.

Essa propositura baseia-se em uma visão sistêmica, em “cone de dispersão”, aquela que a partir de um ponto é expandida, em contraposição a uma visão em túnel, linear e limitada

a uma resposta focada em saciar a sede de responsabilização e crucificação de alguém, que sirva de exemplo aos demais pares.

O primeiro esforço deve ser direcionado a paralisação do evento causador da crise. Para isso, é necessário o envolvimento da área detentora do risco materializado, ou seja, o Órgão ou Entidade onde o evento ocorreu. Assim, comece estancando a hemorragia.

Espera-se nesse momento uma postura ativa e rápida da área a fim de atacar a causa do evento que, a depender do tipo, pode ter sua incidência repetidas vezes, aumentando de forma significativa o impacto na organização.

Se a causa da crise é uma fraude ou um ato de corrupção realizado durante um protocolo estabelecido no órgão, por exemplo, pagamento realizado diretamente na unidade, deve-se suspender a adoção do mesmo até que uma solução tecnológica, mais segura e rastreável seja implementada.

Quando a origem do evento é a utilização indevida de viaturas oficiais por seus agentes públicos, deve o órgão suspender imediatamente essa possibilidade até que sejam estabelecidos os controles internos necessários à correta utilização da mesma.

Identificadas ações judiciais e mídias apontando a prática de crimes de corrupção por parte de empresa com quem também possui contratos, deve o poder público buscar validade jurídica para interromper essa relação contratual.

A interrupção deve ser imediatamente implementada e amplamente comunicada às partes interessadas a fim de mitigar a ocorrência de novos acontecimentos e possibilitar a adoção, quando necessária, de ações de contingenciamento.

A comunicação imediata à área de integridade, gestor da crise, é extremamente importante para compreensão, com brevidade, da realidade, definição da estratégia e que sejam tomadas decisões eficazes e necessárias à implementação das ações de contingenciamento.

Uma vez estancada a hemorragia, é preciso entender a necessidade de uma ação de comunicação institucional, que, a depender do evento, será direcionada ao público interno, de forma individualizada e ou coletiva, ao cidadão e a toda a sociedade.

A ação de comunicação, promovida por meio de assessoria, serve para pontuar a relevância interna que o evento possui, reiterar a rejeição às condutas praticadas, a depender do evento, apontar para a tomada de decisão capaz de promover a solução mais rápida e eficaz, assim como sinalizar o comprometimento com a integridade pública e a lisura no atuar público.

Ao evidenciar a relevância do tema internamente, espera-se que os agentes públicos sejam estimulados a propor e a aderir às ações estabelecidas pelo gestor da crise, compreendam

o direcionamento estratégico da alta administração, assim como alinhem suas condutas à ética e à moralidade esperada.

É notório o receio que o poder público tem em evidenciar a ocorrência de eventos negativos, em especial aqueles em que há ruptura da legalidade. Contudo é preciso valorizar a transparência pública, não só aquela normatizada pela lei de acesso à informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, mas também a inerente à lealdade em relacionamentos, nos quais a verdade é um pilar de sustentação à sua manutenção, como é o caso do estabelecido com a sociedade.

Como diz o ditado popular: quem diz a verdade não merece castigo. Reconhecer um erro ou uma falha é o primeiro passo para a construção de uma solução rápida e eficaz. A governança pública não admite mentiras, pois o ardil constrói bases frágeis e imperfeitas na gestão que o tempo se encarregará de evidenciar e pôr abaixo e a governança não conseguirá salvar.

Duas outras ações ainda precisam ser tomadas, quais sejam, capacitação e/ou treinamento destinados aos agentes públicos e o estabelecimento de controles internos a fim de mitigar a ocorrência de novo evento.

Valendo-se de expertise técnica devem ser ofertados treinamentos e capacitações relacionados não só à atividade fim, objetivando a melhoria na gestão, como também relacionada à temática integridade.

A crise torna oportuno trazer a temática integridade ao amplo debate institucional, a fim apontar a necessidade da manutenção do alinhamento da conduta de seus agentes aos princípios e valores éticos esperados de todos aqueles que desempenham uma função pública.

Os treinamentos concernentes à melhoria da gestão precisam estar alinhados ao estabelecimento de controles internos, pois buscam simultaneamente a melhoria do desempenho organizacional e o aperfeiçoamento do gerenciamento dos riscos inerentes à atividade na qual incidiu o evento causador da crise.

O estabelecimento de controles internos é etapa importante na gestão da crise, pois não basta só estancar a hemorragia, é preciso mitigar a possibilidade de que o mesmo fato ou correlatos voltem a ocorrer.

Importantes aliados que a primeira linha, a quem incumbe a implementação dos controles internos (IIA, 2020), possui são as controladorias e/ou as unidades de controle interno, a depender da capacidade de estruturação do Ente Federativo.

A função exercida por esses órgãos é a de facilitação, apoio e monitoramento sobre questões relacionadas a riscos e destinam-se a garantir que os processos e controles desenvolvidos pela primeira linha sejam eficazes (TCU, 2020).

Papel importante a ser exercido pela segunda linha é a de fornecer a expertise complementar, apoio e monitoramento, auxiliando o desenvolvimento, implantação e melhoria contínua das práticas de controle interno nos níveis de processo, sistemas e entidade (IIA, 2020). Com isso valida-se a sua participação no gerenciamento da crise, em apoio a implementação dos devidos controles internos visando mitigar a ocorrência de novos eventos.

Muito embora, em alguns casos, a função das controladorias e unidades de controle interno sejam equivocadamente mal interpretadas por gestores que temem ser controlados, eles são importantes atores, com a expertise necessária, que devem ser chamados a participar da gestão da crise, em auxílio a área onde o evento ocorreu. Gestor Público que não quer ser controlado está no local errado.

Após a apresentação e discussão das etapas propostas, tem-se um protocolo mínimo de atuação a ser coordenado pela estrutura orgânica da integridade pública, desenvolvido através de ação da área destinada à interrupção do evento materializador do risco de integridade, de ação de comunicação institucional, interna e externa, emitida por assessoria técnica, de capacitação e treinamentos dos envolvidos, a ser realizada por área técnica e pela integridade, e do estabelecimento de controles internos pela área, com o assessoramento técnico de controladoria ou unidade de controle interno.

3 Considerações Finais

A discussão apresentada neste artigo analisou o papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a apresentação de um desenho institucional de relevância com a sua identificação como liderança institucional para articulação técnica no controle interno e gerenciamento de crises.

Os órgãos de Integridade Pública ocupam espaços de relevância com progressivo protagonismo como articuladores técnicos no direcionamento e apoio aos demais atores públicos envolvidos numa crise. E, nesse papel, avançam para um novo lugar que pugna por reconhecimento.

Assim, foi importante ressignificar o conceito de crise no horizonte de sentido de antifragilidade, repensar as etapas de um gerenciamento de crise como momentos dialeticamente relacionados, que se retroalimentam aperfeiçoando pessoas e processos na identificação, na elaboração de planos de respostas e prevenção para o enfrentamento de crises.

E, nesse horizonte, torna-se importante indagar acerca do papel dos órgãos de Integridade Pública. E, além disso, reconhecer que o tempo percorrido desde sua criação até hoje, permite-nos ponderar sobre o que foi enunciado e o que foi vivido, para se pugnar por um novo desenho institucional mais equânime com o seu papel que está em sintonia com uma ética da responsabilidade.

Os órgãos de Integridade Pública têm sido cada vez mais demandados por outros órgãos da Administração Pública e, por conseguinte, assumem um *locus* técnico fundamental para o gerenciamento de crises, porque em seu *modus operandi* realizam análises situacionais, controles internos, ponderam os efeitos previsíveis de uma ação ou omissão, colaboram com perspectivas inclusivas para o alargamento de um leque de escolhas, promovem reflexões sobre as implicações decorrentes de compromissos assumidos. E, ademais, podem colaborar para a construção de um protocolo mínimo de gerenciamento de crises destinado à interrupção do evento materializador do risco de integridade, com ações de comunicação institucional, capacitações e treinamentos dos envolvidos em parceria com a área técnica e o estabelecimento de controles internos dinâmicos e contínuos. Estamos, portanto, em um novo tempo do mundo e o que interessa sob a ótica da sociedade é que a Administração Pública seja comprometida com a ética e a integridade e capaz e produzir uma resposta rápida e eficaz em momentos de crise.

4 Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 22300:2022**. Segurança e resiliência - Vocabulário.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 22301:2022**. Segurança e resiliência. Sistema de gestão de continuidade de negócios. Requisitos.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BORNHEIM, G. (org.). **Os filósofos pré-socráticos**. São Paulo: Cultrix, 1997.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/Gabinete do Ministro. **Portaria CGU nº 1.089 de 25 de abril de 2018**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição: 80, Seção: 1, p. 81.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 23 nov. 2017a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242p.

BRUM, Clara; Machado, Marcelo. **Filosofia, ética e cidadania**. Rio de Janeiro: SESES, 2016.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CCPR. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e esperança**. Movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

CHATTERJEE, S.; HAZRA, S.; MAJUMDAR, R.; BANERJEE, K. Crisis management in history: How leaders handled and overcame adversity in different time periods. **International Journal of Financial Management and Economics**. 2024; 7(1): 107-111.

FORTINI, C. **Programas de integridade e a lei anticorrupção**. In: PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (coord.). **compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 531p.

GIOVENARDI, Ricardo. **Gerenciamento de crises corporativas**. Construindo planos de contingência, recuperação de desastre, emergência e crise para gerenciar situações adversas em sua empresa. Rio de Janeiro: Autografia, 2021. [e-book]

GIOVENARDI, Ricardo. **Gerenciamento de crises corporativas**. Volume Final. Manual de implantação - Célula de Inteligência na gestão de crises & resposta a emergência. Rio de Janeiro: autografia, 2022.

JOLY, Hubert; LAMBERT, Caroline. **O coração do negócio**. princípios de liderança para uma nova era do capitalismo. Rio de Janeiro: Sextante, 2022.

JUNIOR E.V. de A.; LEÃO P.R.C.; PAPALEO A.S.; KONDO E.K.; **Análise de fatores críticos de sucesso em projetos da administração pública**. Revista eletrônica gestão & saúde. ed. esp. 19 dez. 2014; p. 3290-3312. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/2473>. Acesso em 31 ago. 2024.

MALHADAS, D.; DEZOTTI, M.C C.; NEVES, M. H. de M.(coord.). **Dicionário grego-português (DGP)**. Cotia: Ateliê Editorial, 2006. Disponível em: <https://archive.org/details/dicionario-grego-portugues-dgp.-1-5-atelie-editorial-2006-2010/page/n27/mode/2up>. Acesso em 01 set. 2024.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. França (2017). Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Consultado em: 30 ago.2024.

SAADI, Bruno. **Governança nas contratações públicas**. Uma análise dos órgãos e entidades licitantes do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Processo, 2024.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS - IIA. **Modelo das três linhas de defesa. 2020**. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>. Acesso em 30 ago. 2024.

SENNA, Claudio J.D. **Gerenciamento de Crises: usando mapas críticos para organizar o que é complexo e caótico**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

SILVA, A. B. da; FERREIRA, A. da C. S.; MOUTINHO, V. F. Determinantes das irregularidades na gestão pública municipal: o caso dos municípios do estado de São Paulo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 57(5): e2022-0398, 2023.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Ética Empresarial na prática**. Soluções para gestão e governança no século XXI. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

SROUR, R.H. **Ética Empresarial**. O ciclo virtuoso dos negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

TALEB, Nassim Nicholas. **Antifrágil: coisas que se beneficiam com o caos**. São Paulo: Objetiva, 2020.