

Reflexos para o relacionamento entre Exército Brasileiro e Base Industrial de Segurança e Defesa da sistematização de práticas de gestão de riscos, de controles internos e de governança

Peterson Ferreira da Silva*

RESUMO

O objetivo deste artigo é explorar, sob o pano de fundo das recentes transformações da trajetória da gestão pública brasileira, os reflexos para o relacionamento entre Exército e Base Industrial de Segurança e Defesa da Lei da Transparência (LAI), da Lei Anticorrupção e, principalmente, da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016. Este trabalho permite apontar que a discussão e o aperfeiçoamento de medidas voltadas à sistematização de práticas relacionadas a controles internos, à gestão de riscos e à governança no âmbito do Poder Executivo Federal já podem ser considerados como fatores importantes para o planejamento estratégico do Exército Brasileiro, implicando em expressivos reflexos para o relacionamento EB-Base Industrial de Segurança e Defesa.

Palavras chave: Defesa; Políticas Públicas; Base Industrial de Defesa; Gestão de riscos; Governança.

ABSTRACT

The goal of this article is to analyze the impacts of the Transparency Law (LAI), the Anticorruption Law and the Common Normative Instruction MP/CGU 1/2016 on the relationship between Brazilian Army and the Defense and Security Industrial Base. This paper highlights that internal control measures, risk management and governance in the Executive Power should already be considered important factors for the Brazilian Army's strategic planning, presenting implications to the relationship between the Army and the Defense and Security Industrial Base.

Keywords: Defense; Public Policies; Defense Industrial Base; Risk Management; Governance.

* Doutor em Relações Internacionais (IRI-USP), professor do campus Brasília da Escola Superior de Guerra (ESG) e pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx). Este artigo, assim como as ideias, dados e informações nele contidos, expressam o pensamento de seu autor, sendo de sua inteira responsabilidade, não representando necessariamente a posição do Ministério da Defesa, da Escola Superior de Guerra ou do Exército Brasileiro.

Introdução

É recorrente no Brasil a questão da ausência de um efetivo planejamento integrado e de longo prazo no quadro mais amplo da necessidade de aperfeiçoamento da gestão pública.¹ Mais recentemente, sobretudo em função do atual panorama de austeridade fiscal, esse tema tem ganhado mais relevância na agenda pública².

Desde a Constituição de 1988, podem ser observadas diversas medidas, algumas mais pontuais (e.g. publicações governamentais) e outras mais abrangentes (e.g. a tentativa de reforma administrativa em 1995), que podem ser enxergadas no conjunto de esforços direcionados para modificar de algum modo essa dimensão da realidade brasileira. Nessa direção, podem ser elencados, por exemplo, o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) (BRESSER-PEREIRA, 1996); a instituição dos primeiros Planos Plurianuais de 1991-1995³ e de 1996-1999;⁴ a aprovação da Lei de

Responsabilidade Fiscal (2000);⁵ a criação do Portal da Transparência do Governo Federal (2004);⁶ a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004-2008); a instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA, 2005);⁷ a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-2010); o estabelecimento da Carta de Serviços ao Cidadão (2009);⁸ o Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014);⁹ a Lei de Acesso à Informação (LAI, 2011);¹⁰ a Lei Anticorrupção (2013);¹¹ a difusão do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP, 2014);¹² o lançamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU) do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração

¹ Consultar, por exemplo, Abrucio (2007, p. 79) e Resende (2011).

² Ver, por exemplo: “Governo gasta mal e não faz planejamento de longo prazo, diz TCU”. Correio Braziliense, 27/09/2017, por Hamilton Ferrari. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/09/27/internas_economia,629604/governo-gasta-mal-e-nao-faz-planejamento-de-longo-prazo-diz-tcu.shtml>. Acesso em: 13/10/2017; “Falta o longo prazo. O ajuste é só o começo”. OESP, 10/09/2017, por Rolf Kuntz. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,falta-o-longo-prazo-o-ajuste-e-so-o-comeco,70001981307>>. Acesso em: 13/10/2017. “Especialistas apontam a necessidade de planejamento de longo prazo para o Brasil”. Câmara Notícias, 24/08/2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/541723-ESPECIALISTAS-APONTAM-NECESSIDADE-DE-PLANEJAMENTO-DE-LONGO-PRAZO-PARA-O-BRASIL.html>>. Acesso em: 13/10/2017.

³ Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8173.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

⁴ Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996, em cumprimento do disposto no art. 165 da CF1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9276.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

⁵ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

⁶ Ministério da Transparência e Controladoria da União - Portal da Transparência – Sobre o Portal. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 13/10/2017.

⁷ A finalidade do GESPÚBLICA era, resumidamente, de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para aumento da competitividade do país. Foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, e revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

⁸ Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

⁹ Mais informações sobre a PITCE, a PDP e o PBM podem ser acessadas em Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) – Política Industrial <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx>. Acesso em: 13/10/2017.

¹⁰ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

¹¹ Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

¹² Disponível em GESPÚBLICA – Biblioteca <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 13/10/2017.

Pública (2014)¹³ e a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016,¹⁴ entre outras várias iniciativas.¹⁵

Essas transformações na trajetória da gestão pública brasileira repercutem diretamente em diversas áreas, incluindo a defesa nacional. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é explorar, mais especificamente, os reflexos para o relacionamento entre Exército Brasileiro (EB) e Base Industrial de Segurança e Defesa¹⁶ de três medidas: (1) a Lei de Acesso à Informação (LAI), (2) a Lei Anticorrupção e, sobretudo, (3) a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, a qual dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

1. A LAI (2011) e o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como “Lei da Transparência” ou, ainda, “Lei de Acesso à Informação” (LAI), foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff e regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas.

¹³ Disponível no Portal do TCU < <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/> >. Acesso em: 13/10/2017.

¹⁴ Disponível em: < www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes.../in_cgu_mpog_01_2016.pdf >. Acesso em: 13/10/2017.

¹⁵ Mais detalhes podem ser encontrados em, por exemplo, Abrucio (2007, p. 79), Resende (2011) e Grin (2015).

¹⁶ Conforme ressaltado em trabalhos anteriores (SILVA, 2017a; 2017b), o intuito da utilização do termo “Base Industrial de Segurança e Defesa” é apenas de conferir maior visibilidade à importância de determinados bens e serviços oferecidos pelo conjunto das empresas estatais ou privadas brasileiras, bem como organizações civis e militares, não só no campo da defesa nacional, mas também no que tange aos campos da inteligência e da segurança pública. No livro branco de defesa do Reino Unido (2015, p. 75), por exemplo, uma concepção similar está explícita em: “[t]he defence and security industries manufacture and support the equipment that our Armed Forces, law enforcement, security and intelligence agencies and our allies and partners use, and make a major contribution to our prosperity”.

A LAI abrange os três Poderes, estados, Distrito Federal e municípios, incluindo também tribunais de contas e Ministério Público. Entre suas diretrizes estão:

- i. A observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- ii. A divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- iii. A utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- iv. O fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- v. O desenvolvimento do controle social da administração pública.

Um dos efeitos imediatos da LAI para o Ministério da Defesa (MD) como um todo foi a necessidade de reclassificação de documentos internos, incluindo aqueles relacionados à ditadura militar. Assim como em outros órgãos e entidades da administração pública, foram criados Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) não só no MD, mas também, por exemplo, nos comandos das três Forças (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira) e na Escola Superior de Guerra (ESG)¹⁷.

Sem dúvida, a Lei da Transparência promoveu o desenvolvimento da cultura de transparência no campo da defesa nacional, tornando as iniciativas e projetos do MD mais próximas de setores-chaves da sociedade ao possibilitar um canal formal e claro de interlocução. A solicitação de informações que antes era realizada por meio de contatos com certos militares e da conveniência e oportunidade de autoridades, bem como por meio de alguns poucos jornalistas e acadêmicos, tornou-se acessível a qualquer pessoa física ou jurídica a partir do Sistema

¹⁷ “Defesa cria serviço de acesso a informações das Forças Armadas”. O Globo, 05/03/2012, por Jailton de Carvalho. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/defesa-cria-servico-de-acesso-informacoes-das-forcas-armadas-4219726> >. Acesso em: 13/10/2017.

Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)¹⁸.

Conforme demonstra Brustolin (2009), antes da Lei 12.527/2011 os dados relativos, por exemplo, às despesas do Ministério da Defesa nunca tinham sido completamente divulgados pelo governo. Longe de comprometer a “segurança nacional”, a falta de divulgação sistemática de dados e informações básicas sobre a política pública de defesa nacional contribuiu para a inexistência de diagnósticos adequados de seus principais desafios e, mais importante, dificultou a conscientização de setores-chaves da sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do país.

Atualmente é possível acessar, por exemplo, detalhes sobre receitas e despesas do MD e das três Forças diretamente na rede mundial de computadores, incluindo pormenores sobre sua execução orçamentária, como despesas totais por unidade orçamentária e por grupo de despesa, gastos com Pessoal, com Custeio e com Investimentos, assim como suas evoluções históricas¹⁹.

Entretanto, ainda é possível observar significativos desafios no que se refere à divulgação sistematizada de informações de interesse público realizada independentemente de solicitações, assim como no que tange ao desenvolvimento de uma cultura de transparência adequada às peculiaridades da defesa nacional. Certamente, há determinados dados e informações que, em função de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, devem ser tratadas de forma diferenciada.

Porém, conforme evidenciado em Silva (2015), ainda é possível verificar não só a ausência de divulgação de forma integrada de dados e informações básicas sobre os principais projetos das Forças Armadas, como também a existência de várias dificuldades

para sua coleta e sistematização conduzida de modo independente.

A divulgação sistemática, por exemplo, de indicadores básicos de desempenho atinentes aos principais contratos e projetos em andamento no âmbito das três Forças poderia abrir um espaço valioso para o debate qualificado sobre recursos públicos alocados e os resultados alcançados na defesa nacional, permitindo cobranças e responsabilizações das autoridades competentes por suas respectivas ações ou omissões. Hoje, a divulgação de informações básicas sobre os projetos estratégicos das Forças Armadas já apresenta expressivos avanços, conforme pode ser constatado, por exemplo, no *site* do MD²⁰ e no do Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (EPEX),²¹ embora tal divulgação ainda se encontra voltada a uma lógica mais focada em comunicação social do que em mensuração de desempenho (e.g. monitoramento de custos e prazos).

Nesse contexto, uma potencial referência para o caso brasileiro é a publicação anual de relatórios padronizados sobre o desempenho dos principais projetos militares realizada por países como EUA,²² Reino Unido²³ e Austrália²⁴. Esses

¹⁸ Disponível em: < <https://esic.cgu.gov.br/> >. Acesso em: 13/10/2017.

¹⁹ Ministério da Defesa – Acesso à Informação – Despesas. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/despesas> >. Acesso em: 13/10/2017.

²⁰ Ministério da Defesa – Indústria de Defesa – Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) – Projetos Estratégicos de Defesa – Projetos Estratégicos do Exército. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-do-exercito-brasileiro> >. Acesso em: 13/10/2017.

²¹ Ver, por exemplo, EPEX – Subportfólio Defesa da Sociedade – Guarani – Entregas realizadas. Disponível em: < <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/guarani/entregas-guarani> >. Acesso em: 13/10/2017.

²² Ver, por exemplo, U.S. Government Accountability Office (GAO), “Assessments of Selected Weapon Programs”, Mar 30, 2017. Disponível em: < <https://www.gao.gov/products/GAO-17-333SP> >. Acesso em: 13/10/2017.

²³ Ver, por exemplo, National Audit Office (NAO), “The Equipment Plan 2016-2026”. Disponível em: < <https://www.nao.org.uk/report/the-equipment-plan-2016-2026/> >. Acesso em: 13/10/2017.

²⁴ Ver, por exemplo, Australian National Audit Office (ANAO), “2015-16 Major Projects Report”. Disponível em: < <https://www.anao.gov.au/files/2015-16-major-projects-report-pdf> >. Acesso em: 13/10/2017.

levantamentos possibilitam uma visão integrada não só do portfólio dos principais projetos militares desses países como dos desafios presentes nos respectivos modelos de aquisições militares como um todo, permitindo avaliações mais precisas, aperfeiçoamentos de processos e melhor uso dos recursos públicos, auxiliando também no controle e na transparência dos gastos.

No que diz respeito especificamente ao relacionamento do Exército Brasileiro com a Base Industrial de Segurança e Defesa, poderia ser estudada a possibilidade de, por exemplo, agregar, de forma padronizada e sistemática, à página do EPEX na *internet* informações sobre a evolução de estimativas de custos e de prazos dos seus principais projetos estratégicos, complementando, portanto, os atuais campos “resumo de escopo”, “entregas realizadas” e “galeria de imagens”. Tais informações já se encontram disponíveis publicamente, mas de forma pulverizada, inclusive em outras iniciativas de comunicação do Exército (e.g. Revista Verde-Oliva e EBlog) e palestras proferidas pelo próprio comandante (VILLAS BÔAS, 2017), conforme explorado mais detidamente em Silva (2017b).

2. A Lei Anticorrupção (2013) e a difusão de Programas de Integridade

Em junho de 2013, milhares de pessoas participaram de protestos em diversas cidades brasileiras. Entre as pautas levantadas pelos manifestantes, as quais formavam um conjunto difuso de demandas, estavam, por exemplo, a necessidade de maior qualidade e menores tarifas no que se refere à mobilidade urbana; a oposição ao uso de recursos públicos no contexto dos “Grandes Eventos”,²⁵ a importância de maiores investimentos em saúde, educação e

²⁵ De acordo com o Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012, foram considerados “grandes eventos”, sobretudo, a Jornada Mundial da Juventude (2013), a Copa das Confederações da FIFA (2013), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7538.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

segurança pública; a insatisfação generalizada contra políticos; e a relevância do combate à corrupção²⁶.

É possível afirmar que uma das importantes repercussões dos protestos de 2013 foi justamente a Lei Anticorrupção²⁷, a qual, entre outras disposições, possibilitou a punição de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (nacional ou estrangeira). Essa lei abriu caminho para discussões mais amplas sobre medidas visando a combater propinas, desvios de verbas, nepotismo, negociação de informações privilegiadas, conflitos de interesse e fraudes em geral.

No decreto que regulamentou a Lei Anticorrupção, por exemplo, houve uma maior atenção à ideia de “integridade”, sendo estabelecido o seguinte conceito de programa de integridade:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual

²⁶ “Em dia de maior mobilização, protestos levam mais de 1 milhão de pessoas às ruas no Brasil”. UOL Notícia, 20/06/2013. Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm> >. Acesso em: < <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm> >. Acesso em: 13/10/2017.

²⁷ “Senado aprova projeto que responsabiliza pessoa jurídica por corrupção”. UOL Notícias, 04/07/2013. Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/07/04/senado-aprova-projeto-que-responsabiliza-pessoa-juridica-por-corrupcao.htm> >. Acesso em: 13/10/2017.

por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade (BRASIL, 2015).²⁸

Ademais, a sequência de desdobramentos da operação Lava Jato também contribuiu para a intensificação do debate sobre a importância de controles internos, de gestão de riscos e de governança. Essa operação, cujos primeiros passos foram iniciados em 2014, já é considerada a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Sua denominação é derivada da utilização de uma rede de postos de combustíveis e de lava a jato de automóveis para a movimentação de recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas investigadas, mas o nome “Lava Jato” se manteve mesmo diante dos sucessivos avanços e desdobramentos do caso²⁹.

A Lava Jato já deixou rastros históricos no país, pois a investigação das intrincadas redes de corrupção envolveu empreiteiras, contratos da Petrobras, políticos, servidores públicos, entre outros atores importantes da vida nacional, repercutindo profundamente no debate sobre a relação entre o “público” e o “privado”, bem como suscitando impactos políticos e econômicos mais amplos.

As reverberações das investigações parecem motivar incrementos institucionais importantes tanto em segmentos privados quanto públicos.³⁰ Assim, grandes empresas envolvidas na Lava Jato estariam investindo

pesadamente em áreas como gestão de riscos, programas de *compliance*,³¹ controles internos e integridade, revisando processos, fortalecendo unidades e canais para recebimento e apuração de denúncias, reavaliando fornecedores com base em análises de integridade, capacitando funcionários (incluindo altas lideranças) e determinando critérios mais rigorosos para a escolha de posições centrais nas organizações³².

No que tange ao setor público, foram valorizadas atuações não somente repressivas, mas também preventivas e proativas no âmbito da gestão. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, tem investido na promoção da ética e no apoio à implementação de programas de integridade para a Administração Pública. Nesse sentido, é possível ressaltar duas linhas relativamente recentes desse Ministério: o lançamento de uma coleção de cartilhas sobre integridade e o Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip).

Podendo ser vista como um desdobramento direto da Lei Anticorrupção, a Coleção Programa de Integridade reúne manuais/cartilhas com subsídios para que tanto órgãos e entidades do setor público quanto empresas estatais e privadas (compreendendo também versões otimizadas para pequenos negócios e para empresas exportadoras) implementem programas de integridade.³³

Conforme o “Manual para Implementação de Programas de Integridade

²⁸ Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

²⁹ Mais detalhes em: “Caso Lava Jato - Entenda o caso”. Ministério Público Federal (MPF), s/d. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso> >. Acesso em: 13/10/2017.

³⁰ “Busca de empresas por consultoria para combater fraudes cresce no país”. OESP, 15/09/2015, por Ian Chicharo Gastim. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/governanca,bu-sca-de-empresas-por-consultoria-para-combater-fraudes-cresce-no-pais,1762229> >. Acesso em: 13/10/2017.

³¹ Também traduzidos como “programas de conformidade”, são voltados, sinteticamente, a assegurar o cumprimento da miríade de leis, políticas, regulamentos, normas, regras, entre outras diretrizes, estabelecidas por governos e pela própria organização.

³² Consultar, por exemplo, “Para virar a página, empresas da Lava Jato investem em planos anticorrupção”. G1, 09/07/2017, por Darlan Alvarenga e Luísa Melo. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/para-virar-a-pagina-empresas-da-lava-jato-investem-em-planos-anticorrupcao.ghtml> >. Acesso em: 13/10/2017.

³³ Material disponível em CGU – Publicações – Ética e Integridade – Coleção Programa de Integridade < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade> >. Acesso em: 13/10/2017.

no setor público”, um **programa de integridade** é “o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção” (BRASIL, 2017a, p. 6). Dentre os principais instrumentos de um programa de integridade podem ser ressaltados as atividades, programas e políticas de auditoria interna, de correição, de transparência, de ouvidoria e de estabelecimento de canais para recebimento e apuração de denúncias e de prevenção à corrupção (incluindo treinamentos e capacitações específicas para colaboradores em determinadas áreas de atuação). Os quatro eixos estipulados pelo referido manual para a adequada estruturação de um programa de integridade são:

- i. O comprometimento e apoio da alta direção do órgão público;
- ii. A necessidade de haver uma instância responsável pelo acompanhamento, monitoramento e gestão das ações e medidas de integridade a serem implementadas;
- iii. Ser guiado por uma contínua identificação, análise e avaliação dos riscos aos quais os órgãos e entidades públicas estejam vulneráveis;
- iv. Necessidade de estabelecimento de uma política de monitoramento contínuo com o objetivo de conferir dinamismo e promover constante atualização de suas iniciativas, ajustando-as de acordo com novas necessidades, riscos e processos da instituição ao longo do tempo.

Nesse ponto, torna-se relevante reforçar a distinção entre risco e risco de integridade. Por **risco** entende-se a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos da organização, sendo medido em termos de impacto e de probabilidade. Conforme o próprio manual ilustra, pode ser o caso de uma determinada política pública que pode ter o risco de não alcançar seu objetivo por problemas de insuficiência orçamentária.

Já **risco de integridade**, podendo ser entendido como uma espécie do gênero “risco”, é definido, basicamente, como “vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta”, assim como conflitos de interesse, irregularidades, nepotismo, abuso de poder, propinas etc. (BRASIL, 2017a, p. 13-14).

Na mesma Coleção, no manual intitulado “Programa de Integridade: diretrizes para Empresas Privadas”, é evidenciado que um programa de integridade tem como foco medidas anticorrupção a serem adotadas pela empresa, em especial “aquelas que visem à prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos contra a administração pública nacional e estrangeira previstos na Lei nº 12.846/2013” (BRASIL, 2015, p. 6). Nesse sentido, o programa de integridade deve ser entendido como um programa de *compliance* específico (também denominado de “*compliance* anticorrupção”), ou seja, dentro da estrutura montada para o bom cumprimento de leis, regulamentos e normas em geral.

Dependendo do porte, das especificidades e dos setores do mercado em que atua, a empresa deve estruturar seu programa de integridade em função, principalmente, das probabilidades de ocorrência de fraudes e corrupção, inclusive as ligadas a licitações e contratos, conforme algumas determinadas **situações de risco**, como, por exemplo:

- i. **Participação em licitações:** uma vez que esses certames e a execução de contratos administrativos configuram-se em situações que podem apresentar riscos significativos de ocorrência de fraudes e de corrupção;
- ii. **Obtenção de licenças, autorizações e permissões:** haja vista que, ao pleitear a obtenção desses documentos, funcionários ou terceiros podem ser levados pelo impulso de oferecer vantagens indevidas a agentes públicos (ou mesmo de atender a

- solicitações desses agentes) com a intenção de beneficiar a empresa;
- iii. **Contato com agente público ao submeter-se a fiscalização:** pois nessa situação pode ocorrer oferecimentos ou solicitações de vantagens indevidas, com o intuito de influenciar o resultado da fiscalização;
- iv. **Contratação de agentes públicos:** nessa situação o manual recomenda que a empresa tenha especial diligência para averiguar se a escolha foi feita em razão do acúmulo de conhecimento do agente público e com a intenção de prover aconselhamento técnico às decisões da empresa. “*Caso contrário pode haver a impressão de que a contratação tem como objetivo possibilitar um acesso facilitado a órgãos ou autoridades*” ou mesmo em decorrência de esforços para a obtenção de informações privilegiadas (BRASIL, 2015, p. 12). Ademais, a contratação de, por exemplo, familiares e de sócios ligados a agentes públicos pode servir de cobertura para o pagamento de vantagens indevidas – daí a importância de regulamentos versando sobre conflitos de interesse;
- v. **Contratação de ex-agentes públicos:** nesse quesito, a cartilha recomenda que a empresa verifique se o ex-agente público não está obrigado a cumprir um período de afastamento do setor em que atuava (quarentena). Além disso, deve-se avaliar se a remuneração estabelecida está condizente com o serviço prestado visando a evitar que uma eventual promessa anterior de vantagem indevida – realizada enquanto o agente ainda estava no setor público – esteja sendo dissimulada como prestação de serviços;
- vi. **Fusões, aquisições e reestruturações societárias:** pois

podem representar situações de risco em razão da possibilidade de uma empresa herdar passivos de atos ilícitos praticados anteriormente à operação, sendo importante, nessa direção, a adoção de bons procedimentos de verificação prévia;³⁴

Os reflexos da nova dimensão que o debate sobre integridade ganhou no Brasil são evidentes na Base Industrial de Segurança e Defesa. O politizado e competitivo mercado internacional de produtos de segurança e defesa é um campo fértil para, por exemplo, atos de corrupção, de lavagem de dinheiro e de suborno transnacional. A simples demora ou resposta inadequada de uma empresa ou governo frente a uma eventual acusação de irregularidade pode provocar graves danos à imagem da organização³⁵.

No Brasil, tal discussão tem envolvido investigações sobre grandes *players* do setor de defesa, como as empresas Embraer³⁶ e Odebrecht³⁷. No entanto, levando-se em consideração a relevância que determinadas empresas detêm no segmento defesa brasileiro (e.g. Empresas Estratégicas de Defesa - EED),³⁸ em razão, por exemplo, de seu valor

³⁴ Também conhecido como processo de *due diligence*, podendo ser entendido, didaticamente, como um “teste de realidade”, isto é, um processo de análise profunda de documentos e levantamento de informações sobre uma empresa, especialmente em seus aspectos jurídico, contábil e de mercado.

³⁵ Ver, por exemplo, “Airbus appoints independent compliance panel after bribery probe”. *Defense News*, 22/05/2017, por Pierre Train. Disponível em: < <https://www.defensenews.com/air/2017/05/22/airbus-appoints-independent-compliance-panel-after-bribery-probe/> >. Acesso em: 13/10/2017.

³⁶ “Embraer admite propina e faz acordo de US\$ 206 milhões no Brasil e EUA”. *G1*, 24/10/2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/10/embraer-admite-que-pagou-propina-e-faz-acordo-de-r-64-mi-com-cvm.html> >. Acesso em: 13/10/2017.

³⁷ “Delator aponta origem de R\$ 98 milhões de propina em submarino da Odebrecht”. *OESP*, 18/04/2017, por Ricardo Brandt, Julia Affonso e Fausto Macedo. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/delator-aponta-origem-de-r-98-milhoes-de-propina-em-submarino-da-odebrecht/> >. Acesso em: 13/10/2017.

³⁸ De acordo com o estabelecido na Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Disponível em: <

intangível em termos tecnológicos, industriais e estratégicos em relação às Forças Armadas, está claro que o Ministério da Defesa e as três Forças devem acompanhar atentamente de algum modo os riscos concernentes à dinâmica dessas empresas no mercado, sob a pena de eventualmente perder capacidades tecnológico-industriais fundamentais que consumiram décadas de pesquisas (e recursos públicos) para serem desenvolvidas, mantidas e aperfeiçoadas. Esse é o caso atual, por exemplo, da empresa Mectron, de São José dos Campos-SP, cujo controle foi adquirido pelo grupo Odebrecht em 2011. Dependendo da consolidação dos novos rumos da gigante empreiteira brasileira, toda uma capacitação missilística apurada por décadas com apoio do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e do atual Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) da Força Aérea pode estar ameaçada³⁹.

Outra frente recente de atuação da CGU que poder ser salientada é a instituição do Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip),⁴⁰ o qual está direcionado a incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem programas de integridade. Resumidamente, por meio da assinatura voluntária de um termo de adesão, com o aceite da autoridade máxima do órgão e o compromisso de disponibilizar os recursos necessários para implementação do programa, serão fornecidas orientações para a construção e a adequação de mecanismos e procedimentos internos voltados à prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta.

O intuito é que o Profip auxilie os ministérios e demais órgãos e entidades

conforme os riscos específicos de cada organização (e.g. levando em consideração as peculiaridades das respectivas áreas de atuação) através de construção de planos que levem em conta o mapeamento e gestão de riscos, o aperfeiçoamento e monitoramento dos processos e medidas existentes, as responsabilizações, as capacitações e treinamentos, as ações de remediação etc.

De acordo com a última relação disponibilizada pela CGU, o Profip já conta com 27 adesões, como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI); o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), entre outros⁴¹.

Certamente, o MD e as três Forças serão afetados de alguma forma pelos desdobramentos dessa e de outras medidas observadas no contexto da difusão e do fortalecimento de programas de integridade. Afinal, em tempos de cada vez mais acelerado avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), as organizações estão mais expostas a suspeitas e casos concretos de corrupção, de fraudes e de desvios éticos e de conduta em geral. Nesse contexto, o MD e as Forças Armadas, como quaisquer outras organizações, não estão imunes a casos de corrupção, mesmo diante de diferenciais como a educação e a formação agregadas aos militares.

No que se refere especificamente ao Exército Brasileiro, é possível apontar a relevância de estudar no âmbito do seu planejamento estratégico a possibilidade de conferir maior peso à dimensão programa de integridade e seus componentes. Alguns casos com conclusões recentes e de reverberação pública, como a condenação de um coronel do Exército e de mais seis pessoas em um esquema de desvio de dinheiro público em obras da rodovia federal BR-163⁴² e o caso de

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112598.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

³⁹ “Odebrecht sofre para vender ativos e tem de refazer seu planejamento”. Folha de S. Paulo, 19/02/2017, por Renata Agostini e Raquel Landin. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1860027-odebrecht-sofre-para-vender-ativos-e-tem-de-refazer-seu-planejamento.shtml>>. Acesso em: 13/10/2017.

⁴⁰ Estabelecido pela Portaria nº 1.827/CGU, de 23 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/profip>>. Acesso em: 13/10/2017.

⁴¹ “Programa de fomento à integridade recebe adesão da Secretaria de Agricultura Familiar”. CGU -Notícias, 19/07/2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/programa-de-fomento-a-integridade-recebe-adesao-da-secretaria-de-agricultura-familiar>>. Acesso em: 13/10/2017.

⁴² “Coronel do Exército e mais seis são condenados por desvio de dinheiro público em obra da BR-163”. G1, 21/09/2017, por Sílvia Vieira. Disponível em: <

dois coronéis, dois tenentes e três civis (dois deles empresários) envolvidos em um esquema de corrupção no Hospital Militar do Exército em Recife (esquema descoberto após uma denúncia de outro coronel),⁴³ reforçam que nenhuma organização está imune à corrupção, evidenciando, portanto, a necessidade de contínuo aperfeiçoamento de controles internos, de códigos de ética e conduta, de políticas de comunicação e treinamento, de canais de recebimento e apuração de denúncias, de medidas de controles e disciplinares e, ainda, de ações de remediação, buscando identificar e tratar vulnerabilidades (BRASIL, 2017a, p. 45-50).

As implicações desse tema para o relacionamento entre Exército e Base Industrial de Segurança e Defesa são claras e alcançam até mesmo a necessidade de aprimoramento constante de processos internos direcionados a garantir que as normas e requisitos técnicos e os parâmetros estabelecidos nos editais de licitação sejam atendidos, evitando, assim, problemas de qualidade e prejuízos ao erário⁴⁴.

<https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/tribunal-militar-condena-coronel-do-exercito-e-mais-seis-por-desvio-de-dinheiro-publico-em-obra-da-br-163.ghtml> >. “Tribunal Militar condena coronel do Exército e mais seis por desvio de dinheiro público, em obra na BR-163, no Pará”. Superior Tribunal Militar (STM), 20/09/2017. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/7789-tribunal-condena-coronel-e-mais-seis-envolvidos-por-desvio-de-dinheiro-publico-em-obra-na-br-163-no-para>>. Acessos em: 13/10/2017.

⁴³ “Justiça Militar condena dois coronéis, dois tenentes e empresários por corrupção no Hospital do Exército do Recife”. OESP, 22/08/2017, por Julia Affonso e Luiz Vassallo. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-militar-condena-dois-coroneis-dois-tenentes-e-empresarios-por-corrupcao-no-hospital-do-exercito-do-recife/>>. “Justiça Militar condena dois coronéis e mais cinco pessoas por corrupção dentro do Hospital Militar de Recife”. Superior Tribunal Militar (STM), 21/08/2017. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/7655-justica-militar-condena-coroneis-do-exercito-e-mais-cinco-pessoas-por-corrupcao-dentro-do-hospital-militar-do-recife>>. Acessos em: 13/10/2017.

⁴⁴ Ver, por exemplo, “STM recebe denúncia contra coronéis do Exército acusados de fraudar licitação”. Superior Tribunal Militar (STM), 17/02/2014. Disponível em: <

Além disso, a própria interlocução com a mídia e sociedade no contexto desses episódios deve ser melhor concatenada para que as respostas sejam adequadas e, sobretudo, que aproveitem esses momentos da agenda pública para enfatizar as medidas de controle e disciplinares tomadas, assim como difundir as ações de remediação em andamento e salientar os valores da Instituição, de forma a desencorajar novas ocorrências e a servir de possível referência em termos de boas práticas.

Um expressivo passo nesse sentido está disposto na Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro, lançada em junho de 2017, que tem como uma de suas finalidades justamente aprimorar os controles internos de gestão. Em suas disposições finais, o documento é preciso em explicitar:

Art. 49. Todos os riscos vinculados a fraudes e corrupção devem ser identificados, analisados e avaliados pelo dirigente máximo da OM. O Exército não admite condutas que afrontem seus valores e princípios, sustentáculos da nossa Força, tais como a prática e a ocultação de atos fraudulentos ou ilegais, incluindo a corrupção. Alegações de tais atos serão investigadas até sua conclusão lógica, incluindo ações legais, processos criminais e ações disciplinares.⁴⁵

No que se refere especificamente ao EB, é imprescindível garantir que essa Política de Gestão de Riscos seja adequadamente desdobrada em objetivos, programas e normas específicas. Ademais, poderia ser estudada uma melhor articulação entre políticas de gestão de riscos elaboradas (e em discussão) não só no âmbito das outras Forças (Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira), mas também no Ministério da

<https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/2385-stm-muda-entendimento-de-1a-instancia-e-recebe-denuncia-contra-coroneis-do-exercito-acusados-fraudar-licitacao> >. Acesso em: 13/10/2017.

⁴⁵ Portaria nº 465, de 17 de maio de 2017. Aprova a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB10-P-01.004), 1ª edição, 2017. Separata ao Boletim do Exército nº 23, de 9 de junho de 2017, p. 19. Disponível em: <www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=520&act=sep>. Acesso em: 13/10/2017.

Defesa. Afinal, a Base Industrial de Segurança e Defesa, por exemplo, é “uma só” para atender às diversas demandas governamentais - daí os benefícios de normas, regulamentos e regras mais homogêneas nesse quesito. Nessa direção, de acordo com o “Manual para Implementação de Programas de Integridade no setor público”, já abordado anteriormente, o comprometimento e apoio da alta direção é fundamental, alavancando o programa de integridade e seus elementos perante o público interno e externo, bem como “*ressaltando sua importância para a organização e solicitando o comprometimento de todos os colaboradores e partes interessadas*” (BRASIL, 2017a, p. 10), evitando assim os denominados programas de “*compliance de papel*”.

3. A questão da sistematização de práticas de gestão de riscos, de controles internos e de governança (2016)

A recente Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro é um desdobramento direto da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN MP/CGU 1/2016), a qual dispõe, em seu art. 1º, que “*órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança*”.

É possível afirmar que a referida Instrução adota e estimula uma visão mais integrada sobre alguns dos temas abordados neste artigo e que envolvem diversos atores da sociedade (e.g. órgãos e entidades da Administração Pública, políticos, empresas privadas, associações, terceiro setor, mídia, comunidade acadêmica etc.). De forma mais ampla, esse modelo subjacente de governança pública empregado não reduz a relevância do Estado, em vez disso o qualifica no “*papel de orquestrador, direcionador estratégico, indutor e fomentador absolutamente essencial para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores*” (BRASIL, 2009, p. 5).

Nesse contexto, governança e gestão podem ser entendidos como funções complementares. Didaticamente, enquanto a

gestão “*faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos*” (Planejar, Executar, Controlar e Agir), a **governança** “*provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas*” (Direcionar, Monitorar e Avaliar).⁴⁶ Assim, a capacidade de atender aos interesses públicos não estaria reservada somente aos órgãos executivos do governo, bem como a manutenção do controle não se limitaria a legisladores e a juizes: “[a] *capacidade e o controle, e o equilíbrio entre eles, dependem das ações de membros do Executivo, legisladores, instituições judiciárias e cidadãos que agem no âmbito de suas múltiplas capacidades*” (LYNN JR., 2010, p. 47).

Pode-se dizer, então, que o foco do exercício da governança no setor público é produzir resultados alinhados aos interesses sociais:

A governança pública pressupõe a existência de uma liderança forte, ética e comprometida com os resultados; de uma estratégia clara, integrada, eficiente e alinhada aos interesses sociais; e de estruturas de controles que possibilitem o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção de rumos, quando necessário⁴⁷

Mais especificamente, a IN MP/CGU 1/2016 define **governança no setor público** como:

[C]ompreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas

⁴⁶ Tribunal de Contas da União (TCU) – Relação entre governança e gestão, s/d. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/> >. Acesso em: 13/10.

⁴⁷ Tribunal de Contas da União (TCU) – Referencial Básico de Governança: nota inicial, s/d. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/> >. Acesso em: 13/10/2017.

públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade

É possível afirmar que uma das primeiras contribuições dessa Instrução é justamente proporcionar um alinhamento conceitual sobre diversos conceitos que permeiam esse segmento, podendo ser destacadas, por exemplo, as seguintes definições entre as várias estabelecidas no documento:

- i. **Accountability:** *“conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações”;*
- ii. **Apetite a risco:** *“nível de risco que uma organização está disposta a aceitar”;*
- iii. **Auditoria interna:** *basicamente, “atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança”;*
- iv. **Controles internos da gestão:** *“conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade,*

os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de accountability; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica”;

- v. **Componentes dos controles internos da gestão:** *“são o ambiente de controle interno da entidade, a avaliação de risco, as atividades de controles internos, a informação e comunicação e o monitoramento”;*
- vi. **Incerteza:** *“incapacidade de saber com antecedência a real probabilidade ou impacto de eventos futuros”;*
- vii. **Mensuração de risco:** *“significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência”;*
- viii. **Política de gestão de riscos:** *“declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos”;*
- ix. **Risco:** *“possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de impacto e de probabilidade”;*
- x. **Risco inerente:** *“risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto”;*
- xi. **Risco residual:** *“risco a que uma organização está exposta após a implementação de ações*

- gerenciais para o tratamento do risco”; e
- xii. **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal:** “compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização, e tendo como órgão central a Controladoria-Geral da União. Não se confunde com os controles internos da gestão, de responsabilidade de cada órgão e entidade do Poder Executivo federal”.

Observa-se que, basicamente, a IN MP/CGU 1/2016 atende a duas dimensões: uma de alinhamento interno e outra de alinhamento externo. No que se refere ao **alinhamento interno**, procura-se “[f]ortalecer a Gestão Estratégica, por meio da geração de informações e indicadores de risco, assegurando a aderência regulatória e o auxílio à tomada de decisão, base para a governança eficaz”. Já no que diz respeito ao **alinhamento externo**, busca-se “[r]esponder às sinalizações dos órgãos de controle quanto à necessidade da melhoria da gestão de riscos na governança do Setor Público, com a incorporação de boas práticas, privilegiando ações preventivas” (MIRANDA, 2016).

Em suma, na Instrução MP/CGU 1/2016 observa-se a seguinte sequência lógica na construção da estrutura do modelo de gestão de riscos a partir de oito componentes sumarizados a seguir:

- i. Trabalha-se o ambiente interno, considerando elementos como integridade, valores éticos, competências das pessoas, filosofia/estilo de gestão, segregação de funções, entre outros; sendo que o “ambiente interno é a base para todos os

outros componentes da estrutura de gestão de riscos”;

- ii. Alinhados à missão e à visão da instituição, definem-se os objetivos em todos os níveis da organização, incluindo processos e projetos;
- iii. Para cada objetivo, identificam-se eventos que possam causar impacto em sua consecução;⁴⁸
- iv. Os eventos devem ser avaliados em termos de probabilidade e impactos;
- v. Com os riscos adequadamente mapeados e avaliados, deve-se selecionar as respectivas respostas (Mitigar, Aceitar, Transferir e Evitar) dependendo do apetite a risco estabelecido pela organização;
- vi. Procedimentos de controle interno (e.g. preventivos, detectivos e reativos) devem ser estabelecidos por toda organização, em todos os seus níveis e em todas as funções, incluindo planos de contingência e respostas à materialização dos riscos;
- vii. Informações relevantes devem ser identificadas, coletadas e comunicadas tempestivamente, garantindo o cumprimento de responsabilidades e compreendendo, também, fontes externas, beneficiando o processo decisório e alcançando todos os níveis da organização;
- viii. A qualidade da gestão de riscos e dos controles internos da gestão devem ser monitoradas por meio de atividades gerenciais contínuas e/ou independentes, possibilitando ajustes apropriados quando necessário;⁴⁹

⁴⁸ Salienta-se que eventos podem ser entendidos como positivos (oportunidades) e negativos (riscos) (BRASIL, 2017b, p. 10-11).

⁴⁹ Adaptado de Miranda (2016) a partir da “Seção III – Da estrutura do modelo de gestão de riscos”, da IN MP/CGU 1/2016.

Por fim, cabe destacar, entre outros elementos, que a Instrução estabelece especificações mínimas para que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal instituíam, em até doze meses (i.e. até maio de 2017) uma “Política de Gestão de Riscos” e um “Comitê de Governança, Riscos e Controles”.

É nesse contexto que o Exército Brasileiro publicou sua Política de Gestão de Riscos, abordada anteriormente, determinando também que o Estado-Maior do Exército (EME) elabore a metodologia dessa política e suas respectivas atualizações. Nessa direção, é possível ressaltar a publicação, em janeiro de 2017, do “Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão” do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A metodologia de gerenciamento de integridade, riscos e controles internos da gestão elaborada no supracitado Manual pode servir de referência para outros órgãos e entidades da Administração Pública, ao lado da divulgação do Método de Priorização de Processos,⁵⁰ de um guia de apresentação da “Matriz de Riscos do MP” e da disponibilização de uma planilha documentadora otimizada para a aplicação da metodologia adotada.⁵¹

O atual debate sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal enseja significativas repercussões para o planejamento estratégico não só do Exército Brasileiro (EB), mas também do MD. No contexto, por exemplo, da criação do Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA), estabelecido em dezembro de 2016 pelo comandante do EB,⁵² a identificação,

avaliação e tratamento de riscos apresenta-se como uma dimensão fundamental (e até então relativamente pouco explorada em fontes ostensivas) dada a complexidade e os desafios do sistema brasileiro de inovação como um todo.

Ademais, a abrangente finalidade de “*potencializar os esforços das áreas governamental, produtiva e acadêmica com vistas a, por meio da inovação tecnológica, contribuir com o desenvolvimento nacional, visando à busca das capacitações produtivas brasileiras de Produtos e de Sistemas de Defesa e duas*” permite visualizar os benefícios de, por exemplo, os dispositivos e os objetivos específicos dessa iniciativa, detalhados por ato normativo a cargo do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), levarem em consideração, de forma articulada com os demais níveis do EB, por exemplo:

- i. **Riscos operacionais:** “*eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas*”;
- ii. **Riscos de imagem/reputação do órgão:** “*eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional*”;
- iii. **Riscos legais:** “*eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade*”;
- iv. **Riscos financeiros/orçamentários:** “*eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à*

⁵⁰ “Método de Priorização de Processos”. MP, 24/02/2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/metodo-de-priorizacao-de-processos>>. Acesso em: 13/10/2017.

⁵¹ “Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão”. MP, 23/10/2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/metodologia-de-gerenciamento-de-integridade-riscos-e-controles-internos-da-gestao>>. Acesso em: 23/10/2017.

⁵² Portaria nº 1.701, de 21 de dezembro de 2016. Cria o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA de Inovação), aprova sua diretriz (EB10-D-

01.001) de implantação e dá outras providências. Boletim do Exército nº 52, de 30 de dezembro de 2016, p. 12-15.

*realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações”.*⁵³

Considerações Finais

Este artigo teve o intuito de explorar, sob o pano de fundo das recentes transformações da trajetória da gestão pública brasileira, os reflexos para o relacionamento entre Exército e Base Industrial de Segurança e Defesa de, mais especificamente, três medidas: a Lei da Transparência, a Lei Anticorrupção e, especialmente, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016.

Assim como na Esplanada dos Ministérios em geral, o debate e o incremento de medidas direcionadas à sistematização de práticas relacionadas a controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal já podem ser considerados como fatores importantes para o planejamento estratégico do Exército Brasileiro e, sobretudo, com importantes reflexos para a conjugação entre as necessidades operacionais e logísticas do Exército Brasileiro e as capacidades da Base Industrial de Segurança e Defesa.

A recente Política de Gestão de Riscos do EB, por exemplo, trará repercussões para os projetos e programas estratégicos do Exército, devendo ser adequadamente articulada com as Normas de Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos (NEGAPEB) e as Normas de Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento do Portfólio e dos Programas Estratégicos (NEGAPORT). Além disso, o fortalecimento da cultura e da valorização de controles internos, gestão de risco e de governança tende a ser um elemento constante no diálogo EB-Base Industrial de Segurança e Defesa.

Por fim, vale ressaltar a necessidade de uma maior interlocução entre, por exemplo, as políticas e metodologias de gestão de riscos não só entre as três Forças

Singulares, mas também com o Ministério da Defesa, especialmente tendo em vista os renovados esforços de implantação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED).⁵⁴ Afinal, as “responsabilidades e deveres do governo em relação ao bem público exigem a adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão” (BRASIL, 2917b, p. 5).

⁵³ IN MP/CGU 1/2016, Seção IV – Da Política de Gestão de Riscos.

⁵⁴ Portaria Normativa/MD nº 4, de 18 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a Diretriz para a implantação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED). Diário Oficial da União (DOU), 26 de janeiro de 2017, Seção 1, p. 9.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012. Altera o Decreto no 7.538, de 1º de agosto de 2011, para alterar o rol de grandes eventos abrangidos pelas competências da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm#art1 >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm#art25 >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112598.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

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, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8173.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9276.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas. Brasília, DF: CGU, setembro de 2015. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade> >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público. Brasília, DF: CGU, julho de 2017a. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade> >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. Brasília, DF: MP (versão 1.2), 07 de junho de 2017b. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/metodologia-de-gerenciamento-de-integridade-riscos-e-controles-internos-da-gestao> >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Produto 4: Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília, DF, dezembro de 2009. Disponível em: < <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca?keys=&page=1> >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Modelo de Excelência em Gestão Pública. Brasília, DF: SEGEP, 2014 (v.1). Disponível em: < <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca> >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016. Disponível em: < www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes.../in_cgu_mpog_01_2016.pdf >. Acesso em: 13/10/2017.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril, 1996.

BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. Abrindo a caixa-preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/ IE/ PPED. Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IE/ Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2009. Disponível em: < www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/01-Vitlio_Marcos_Brustolin.pdf >. Acesso em: 13/10/2017.

GRIN, José Eduardo. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: os nexos com a trajetória das políticas prévias e com a administração pública gerencial. Belo Horizonte: Economia e Gestão (E&G), v. 15. N. 39, Abr./Jun. 2015. Disponível em: <

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/P.1984-6606.2015v15n39p66> >. Acesso em: 13/10/2017.

LYNN Jr., Laurence E. Gestão Pública (cap. 1) In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p. 33-52.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. Controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do poder executivo federal. Apresentação realizada no Seminário Gestão de Riscos e Integridade Pública (Escola Nacional de Administração Pública – ENAP), 1º de dezembro de 2016. Disponível em: < <https://pt.slideshare.net/CgceEnap/gesto-de-riscos-69737660> >. Acesso em: 13/10/2017.

REINO UNIDO. “*National Security Strategy and Strategic Defence and Security 2015*”. HM Government, November 2015. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015> >. Acesso em: 17/05/2016.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. IN: CARDOSO JR., José Celso (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil – Diálogos para o desenvolvimento (vol. 4). Brasília, DF: Ipea, 2011, p. 177-237.

SILVA, Peterson Ferreira da. A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersectorialidade e dinâmica de seus principais atores. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, Peterson F. da. Para além da mera discussão sobre a fixação de percentagens do PIB para a Defesa: a necessidade de reforma do arcabouço brasileiro de aquisições militares. IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED), 06-08 Julho de 2016.

SILVA, Peterson F. da. Ameaças, transformação militar e desdobramentos tecnológicos: possíveis reflexos para o Exército Brasileiro. Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx/EME), Análise Estratégica, 2017a.

SILVA, Peterson F. da. A importância da conjugação das necessidades operacionais e logísticas do Exército Brasileiro com as capacidades da Base Industrial de Segurança e Defesa. Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx/EME), Artigos Estratégicos, 2017b.

VILLAS BÔAS, Eduardo Dias da Costa (Gen. Ex.). CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Audiência Pública – “Debater a situação dos Projetos Estratégicos das Forças Armadas, os programas de cooperação internacional do Brasil na área de Defesa e os planos do Exército Brasileiro para o desenvolvimento tecnológico neste setor. Apresentação do comandante do Exército, general de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, 05/07/2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/audiencias-publicas-realizadas-em-2017/05-07-debater-a-situacao-dos-projetos-estrategicos-das-forcas-armadas-os-programas-de-cooperacao-internacional-do-brasil-na-area-da-defesa-e-os-planos-do-exercito-brasileiro-para-o-desenvolvimento-tecnologico-neste-setor> >. Acesso em: 13/10/2017.