

O IMPACTO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE SOBRE OS NÍVEIS DE CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o caso Infraero

Yenny Perez Garcia*

Orientadora: Prof.^a Bibiani Borges Dias, Ms.

Instituto Federal de Educação de Brasília

RESUMO

Por seu potencial danoso à sociedade, a corrupção demanda do governo ações preventivas, que disseminem no ambiente governamental uma cultura ética e o respeito ao Princípio da Moralidade. Com esse objetivo, sucessivos governos brasileiros têm produzido normas de conduta destinadas a pautar o comportamento do servidor público, passando, assim, a ética a ter *status* jurídico e a interessar diretamente ao Estado. Seguindo esse princípio, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO instituiu, em 2004, um Programa de Integridade, em meio a investigações de corrupção realizadas pelo Congresso, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério Público.

Este artigo analisa o impacto do Programa de Integridade da INFRAERO sobre os índices de corrupção verificados na estatal entre 2003 e 2007, concluindo ser pré-requisito, para a efetividade desses Programas, o comprometimento da liderança com a ética e com o princípio constitucional da moralidade; e propõe a adoção das regras de nomeação de cargos comissionados, constantes do Decreto nº 9.727/2019, por todas as esferas da Administração Pública.

Palavras-Chave: Corrupção. Programa de Integridade. INFRAERO.

* Graduanda do Curso Tecnologia em Gestão Pública do *Campus* Brasília do Instituto Federal de Brasília – IFB.
E-mail: yennyperezgarcia@hotmail.com

EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE INTEGRIDAD EN LOS NIVELES DE CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: el caso Infraero

Yenny Perez Garcia*

Orientadora: Prof.^a Bibiani Borges Dias, Ms.

Instituto Federal de Educação de Brasília

RESUMEN

Por su potencial dañino a la sociedad, la corrupción demanda del gobierno acciones preventivas, que diseminen en el ambiente gubernamental una cultura ética y el respeto al Principio de la Moralidad. Con ese objetivo, sucesivos gobiernos brasileños han producido normas de conducta destinadas a pautar el comportamiento del servidor público, pasando así la ética a tener *status* jurídico y a interesar directamente al Estado. En el año 2004, la Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria - INFRAERO instituyó un Programa de Integridad, en medio de investigaciones de corrupción realizadas por el Congreso, el Tribunal de Cuentas de la Unión y el Ministerio Público.

Este artículo analiza el impacto del Programa de Integridad INFRAERO en los índices de corrupción del estado 2003-2007, y concluye que el compromiso del liderazgo con la ética y el principio constitucional de la moralidad es un requisito previo para la efectividad de estos programas; y propone la adopción de las reglas para el nombramiento de puestos comisionados, contenidas en el Decreto No. 9.727/2019, por todos los niveles de la Administración Pública.

Palabras Clave: Corrupción. Programa de Integridad. INFRAERO.

* Graduanda do Curso Tecnologia em Gestão Pública do *Campus* Brasília do Instituto Federal de Brasília – IFB.
E-mail: yennyperezgarcia@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

A publicação do Código de Ética da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO¹ em 2004 destinava-se a cumprir artigos do Acordo de Paris², firmado pelo governo brasileiro (BRASIL, 2000) na Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, ratificada pelo governo brasileiro no ano 2000 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000). Entre outras responsabilidades, as partes signatárias do Acordo obrigaram-se a:

Art. 1º - Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais. (OCDE, 1997)

Entretanto, os fatos subsequentemente divulgados pela imprensa apontam que as normas de integridade ditadas pelo Código nunca chegaram a ser realmente observadas (INFRAERO, 2004). A INFRAERO esteve, nessa época, no centro de uma série de escândalos e denúncias de irregularidades financeiras, procedimentos mercadológicos antiéticos e ruptura do princípio da probidade administrativa. Os desvios éticos observados no período analisado reforçam o papel da liderança na implantação de uma cultura ética na Administração Pública, por meio de Programas de Integridade.

Consoante o Art. 2º, I, da Portaria nº 57/2019, da Controladoria-Geral da União - CGU, um Programa de Integridade é um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta. (CGU, 2019). O comprometimento da liderança é um dos quatro princípios elencados pela CGU para que os Programas de Integridade sejam efetivos, juntamente com o gerenciamento dos riscos, a formalização de uma unidade responsável pela implantação e estratégias de monitoramento contínuo.

¹ Empresa pública federal brasileira de administração indireta, criada para ser responsável pela administração dos principais aeroportos do país.

² O Acordo de Paris é como ficou conhecido o resultado da reunião dos países-membros da OCDE (Organização das Nações Unidas para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), em dezembro de 1997, que tratou, além das mudanças climáticas globais e outros assuntos, do combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais.

2 CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

Em virtude de sua complexidade e de seu potencial danoso à sociedade, a corrupção demanda do governo não apenas ações repressivas, mas, principalmente, preventivas.

O termo corrupção, previsto no Código Penal, geralmente é utilizado para designar o mau uso da função pública com o objetivo de obter uma vantagem. (...) Quando um agente público solicita dinheiro ou outra vantagem para fazer algo ou deixar de fazer, trata-se de corrupção passiva. Já a corrupção ativa se dá quando um cidadão oferece uma vantagem financeira ou de outra natureza a um agente público, visando a um benefício. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ, 2015, p.1)

As boas práticas de gestão devem estimular a integridade no serviço público, para que seus agentes sempre atuem, de fato, em prol do interesse da sociedade.

Examinemos, inicialmente, o conceito de integridade e como ele está relacionado ao serviço público, na visão do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU:

Integridade, em seu conceito filosófico, refere-se à característica de algo inteiro, intocado, não contaminado ou danificado. Por exemplo, quando afirmamos que determinada construção é íntegra, queremos dizer que ela possui uma estrutura firme e sólida, que não possui infiltrações ou rachaduras. Nesse sentido, o conceito de integridade pública representa um estado ou condição de um órgão ou entidade pública “completo, inteiro, são”. Em outras palavras, pode-se dizer que há uma atuação imaculada e sem desvios, conforme os princípios e valores que devem nortear a atuação da Administração Pública. (CGU, 2017, p. 5)

Objetivando disseminar no ambiente governamental uma cultura de integridade e o respeito ao Princípio da Moralidade Administrativa, imposto à Administração Pública pelo Art. 37 da Constituição Federal, o governo brasileiro tem produzido sucessivas normas de conduta destinadas a pautar o comportamento do servidor público. A partir desse arcabouço normativo, a Ética³ passou a ter *status* jurídico e a interessar diretamente ao Estado. Entretanto, de todos os Princípios Constitucionais norteadores da conduta dos agentes públicos, o Princípio da Moralidade Administrativa permanece o mais desafiador e, conquanto seja o mais juramentado, é também, segundo RIBEIRO e GIFFONI JÚNIOR (2014), o mais violado e o menos compreendido.

Esclarecendo essa questão, FONSECA (2014) assim descreveu os Princípios da Moralidade e da Probidade Administrativa:

³ Ética é uma palavra de origem grega, com duas acepções possíveis. A primeira é a palavra grega *éthos*, com “e” curto, que pode ser traduzida por costume; a segunda também se escreve *éthos*, porém com “e” longo, que significa propriedade do caráter. A primeira é a que serviu de base para a tradução latina “Moral”, enquanto que a segunda é a que, de alguma forma, orienta a utilização atual que damos a palavra Ética. Ética é a investigação geral sobre aquilo que é bom. (MOORE, 1975)

A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração. A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como "o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração". O agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (FONSECA, 2014, p.3)

Atualmente, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU assumiu o papel de entidade regulamentadora da conduta ética dos servidores públicos e, em decorrência do Decreto 9.203/2017⁴ e da Lei 12.846/2013⁵, conhecida como Lei Anticorrupção, publicou em janeiro de 2019 a Portaria nº 57/2019⁶, alterando a Portaria CGU 1.089/2018⁷, fixando procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações públicas). Assim, ficou estabelecida a obrigação de que os órgãos e as entidades aprovassem seus Planos de Integridade até o dia 29 de março de 2019. Até 31/03/2019, apenas metade dos órgãos federais para os quais a norma é obrigatória havia dado os primeiros passos para implantação de seus Programas de Integridade (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019).

Para avaliar o impacto dos programas de integridade sobre os níveis de corrupção no serviço público, a partir do caso concreto da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, apresentamos, em linhas gerais, os conceitos vigentes de integridade, do ponto de vista legal e normativo, bem como as linhas mestras do Programa de Integridade da estatal. Acrescentamos, para aprofundar a análise, dados relativos aos progressos obtidos por esse Programa no combate às práticas ilegais e antiéticas por parte de servidores da entidade. Para tanto, adotou-se a abordagem exploratória, na forma de um estudo de caso, envolvendo levantamento bibliográfico e documental e análise de exemplos capazes de estimular a compreensão do problema, com vistas a torná-lo mais explícito e a construir a solução para a

⁴ Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

⁵ 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.

⁶ Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

⁷ Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

questão-problema. Assim, se analisou informações veiculadas pela imprensa (inclusive as disponibilizadas na *internet*) e documentos produzidos pelo Governo Federal e pela própria organização pesquisada – no caso, a INFRAERO.

Marconi e Lakatos (2010, p. 157) ressaltam que, na pesquisa documental, “a fonte da coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias⁸. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre ou depois”.

A pesquisa bibliográfica (documentação direta) é elaborada a partir de material já publicado, como livros, artigos e periódicos, entre outros (PEREIRA, 2012), mas, para Reis (2010, p. 59) a pesquisa bibliográfica “explica um problema fundamentando-se apenas nas contribuições secundárias”. Enquanto, para Marconi e Lakatos:

a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc., até meios de comunicação oral: rádio, filmes e televisão. (MARCONI E LAKATOS, 2010, p. 1660)

Assim, segundo os autores acima referidos (MARCONI E LAKATOS, 2010; REIS, 2010; PEREIRA, 2012; e SILVA, 2016), justifica-se, para fins desta pesquisa, a utilização de jornais e revistas para a pesquisa bibliográfica.

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1 O Problema

Segundo Darelli (2011, p.1), “o abismo gigantesco que tem separado cada vez mais os excluídos das benesses sociais e a descrença nas administrações faz surgir uma profunda reflexão acerca dos valores sociais e dos paradigmas predominantes em uma sociedade”. A esse propósito, a OCDE⁹ ressalta que:

⁸ Essas informações são encontradas em documentos pessoais como cartas, diários, fotos, vídeos, ofícios, informativos, etc.; e em documentos institucionais como relatórios de pesquisa que incluem dados estatísticos, gráficos e tabelas, boletins, periódicos, jornais, etc.; podem tratar-se de arquivos públicos (ofícios, leis, projetos de lei, debates, atas, etc.), arquivos particulares ou fontes estatísticas. (SILVA, 2016)

⁹ Organização das Nações Unidas para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

Mudar as expectativas dos cidadãos sobre os governos exige não apenas serviços melhores, mas principalmente políticas que proporcionem melhores resultados e que, no processo, removam vícios que consomem improdutivamente os recursos públicos e retardam o crescimento econômico e social do país. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE, 2018, p. 3)

Esse posicionamento da OCDE corrobora a percepção de Darelli (2011), que vê, nas ações organizacionais para institucionalizar a ética, a busca de uma nova proposta de administração – não apenas nas organizações privadas, como na própria Administração Pública.

Aprofundando essa busca, a pesquisa *Corruption Perception Index*, organizada pela Transparência Internacional e pela ONU desde 2001, tem analisado um total de 176 países sob o ponto de vista da percepção da corrupção, sendo a posição de número um ocupada pelo país com o menor nível de corrupção. Nela, o Brasil ocupa a posição número 105 – abaixo da Colômbia, das Filipinas e da Tanzânia (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018). O Brasil tem perdido posições seguidamente nos últimos anos, o que indica que, apesar dos esforços para aplicação da Lei Anticorrupção, na percepção dos respondentes da pesquisa os níveis de corrupção aumentaram.

Dados da Organização das Nações Unidas - ONU e do Ministério Público Federal - MPF apontam que a corrupção é responsável, no Brasil, por perdas estimadas em R\$ 200 bilhões por ano, e atinge indiscriminadamente entidades da Administração Pública em todos os níveis (ISTOÉ, 2017). Dentre essas entidades, destacou-se a INFRAERO. A estatal, que, desde sua criação, em 1972, sempre havia sido gerenciada por técnicos, passou, a partir de 2003, a ser gerida por políticos, o que, segundo Escosteguy (2007), resultou na transformação da empresa em um centro de captação de recursos eleitorais.

Embora a Diretoria Executiva da INFRAERO tivesse aprovado, em 10 de novembro de 2004, um Código de Ética, visando disseminar um padrão comportamental íntegro entre seus servidores, auditorias do Tribunal de Contas da União detectaram irregularidades bilionárias em diversas obras realizadas nos anos seguintes nos aeroportos brasileiros (MACEDO, F.; TAVARES, B., 2010). Ainda que os acusados dos desvios tenham sido absolvidos por falta de provas, restaram os prejuízos de imagem, para a empresa, e materiais, para toda a sociedade.

Dessa forma, esta pesquisa visa responder à seguinte questão-problema: como o Programa de Integridade instituído pela INFRAERO impactou os níveis de corrupção verificados na empresa, desde que esta passou a ser gerida por políticos, em 2003, até a atualidade, em 2019?

3.2 INFRAERO

3.2.1 *Breve histórico da empresa*

Nos anos 1970, a infraestrutura aeroportuária brasileira demandava flexibilização e modernização. Assim foi idealizada a INFRAERO, mediante proposição do Tenente-brigadeiro do-ar¹⁰ Joelmir Campos de Araripe Macedo, enviada ao Congresso Nacional pelo presidente Médici, resultando na Lei nº 5.862¹¹, de 12.12.72, que autorizou a sua criação. Em 31 de maio de 1973, a INFRAERO iniciava a gestão dos aeroportos brasileiros. Quarenta anos depois, a Empresa administrava 63 aeroportos, tinha sociedade em outros três, gerenciava 31 terminais de cargas e 104 Estações de Prestação de Serviços de Telecomunicações e Tráfego Aéreo-EPTAs (INFRAERO, 2013).

Em 2019, com as atribuições da empresa consistentemente reduzidas após diversos escândalos e investigações de corrupção, sua presidente, Martha Seillier, informou que a determinação do governo era transferir a operação de todos os aeroportos para a iniciativa privada, e manter a INFRAERO atuando em áreas estratégicas (LIS, 2019). O ministro da Infraestrutura, Tarcísio Freitas, afirmou à imprensa que é “possível” extinguir a estatal, e o secretário de Aviação Civil do Ministério, Ronei Glanzmann, disse, em um evento em São Paulo, que a INFRAERO será fechada ao final das concessões (LIS, 2019).

3.2.2 *O Programa de Integridade da INFRAERO*

O Código de Ética Empresarial da INFRAERO foi aprovado por sua Diretoria Executiva no dia 10 de novembro de 2004, firmando “o compromisso de manter uma postura íntegra e transparente nos relacionamentos e de desenvolver a liderança ética em toda a Empresa”, estabelecendo que “as decisões da Empresa devem incluir sempre uma avaliação de natureza ética”, citando, como exemplos de faltas graves de conduta, “praticar ou induzir pessoas a praticar suborno e corrupção” (INFRAERO, 2004, pp. 6 e 19). Seu Artigo 21 estabeleceu nove

¹⁰ Tenente-brigadeiro-do-ar é um oficial general de quatro estrelas da Força Aérea Brasileira de posto imediatamente superior ao de Major-brigadeiro-do-ar e inferior ao de Marechal-do-ar. (Força Aérea Brasileira – Postos e Graduações. Disponível em <http://www.fab.mil.br/postosegraduacoes>. Visualizado em 05 de set. de 2019).

¹¹ Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, e dá outras providências.

condutas vedadas aos funcionários da estatal, dentre as quais a do Inciso V, que proibiu:

(...) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação, presente ou vantagem de qualquer espécie, para si, seus familiares ou qualquer outra pessoa, para o exercício de suas atividades profissionais ou para influenciar outro colega para o mesmo fim. (INFRAERO, 2004, Código de Ética Empresarial, Art. 21, v.)

A partir de 2006 a INFRAERO passou a enviar à Organização das Nações Unidas - ONU¹² relatórios anuais de progresso, como parte de suas obrigações protocolares junto ao Pacto Global das Nações Unidas, lançado em 2000 pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, chamando as empresas a alinharem suas estratégias e operações a dez princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção, e a desenvolverem ações que contribuam para o enfrentamento dos desafios da sociedade. Nesses relatórios a INFRAERO reportava progressos no combate ao tráfico de drogas e de pessoas, bem como avanços trabalhistas, sociais e ambientais, apoio ao esporte e a campanhas de vacinação (INFRAERO, 2012).

Em 2017, a INFRAERO instituiu sua Política de Conformidade Corporativa, definindo diretrizes sobre regras de conduta e controles internos, e, em 2018, aprovou seu Código de Conduta e Integridade, como parte do esforço para

“estabelecer e divulgar de maneira clara e transparente os princípios, os valores e a missão da empresa, fixar parâmetros de conduta e orientar sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude, disseminando as diretrizes que devem orientar o comportamento de todos os agentes públicos da INFRAERO, assim considerados os empregados, os membros estatutários e os representantes em órgãos estatutários de empresa de que participe, os colaboradores da INFRAERO, bem como terceiros e demais partes relacionadas”. (INFRAERO, 2017, p.4)

Percebe-se, assim, o esforço da INFRAERO para promover avanços no sentido de internalizar princípios éticos em suas operações.

3.3 Corrupção na INFRAERO

Entretanto, segundo o relatório da CPI do Apagão Aéreo¹³, esses avanços andavam a

¹² A Organização das Nações Unidas, também conhecida pela sigla ONU, é uma organização internacional fundada em 24 de outubro de 1945, formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais. Em 2019 compõe-se de 193 países, inclusive o Brasil. (Fonte: Nações Unidas Brasil. Disponível em <https://nacoesunidas.org/conheca/>. Acesso em 05 de set. de 2019).

¹³ A crise de 2006 no setor aéreo brasileiro, ou "apagão aéreo", como divulgado pela imprensa, foi uma série de colapsos no transporte aéreo, deflagrados após o acidente do voo Gol 1907 em 29 de setembro de 2006 e intensificados pelo subsequente afastamento de oito controladores de voo para investigação de falha

par com um quadro de corrupção endêmica¹⁴:

“A apropriação do público pelo privado é tão endêmica na Infraero que, independentemente de quem esteja ocupando cargos na direção da empresa, continua sendo o interesse dos empreiteiros o guia para a definição de prioridades nas obras e serviços.” (SENADO FEDERAL, 2007, p.2)

Em um quadro de corrupção endêmica, os valores éticos da organização são desprezados pelos *stakeholders*¹⁵, que passam a utilizar a organização para fins pessoais e desvinculados da ética, da moral e da probidade, tornando inefetivo o Programa de Integridade.

Os fatos divulgados pela imprensa na época da CPI do Apagão Aéreo indicam que a publicação do Código de Ética pela INFRAERO em 2004 foi uma ação meramente protocolar, desvinculada da realidade então vigente na organização. Embora cumprisse artigos do Acordo de Paris, ratificado pelo governo brasileiro (BRASIL, 2000) junto à OCDE¹⁶, as informações subsequentemente divulgadas pelo Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2007) apontam que as normas de integridade ditadas pelo Código nunca chegaram a ser realmente observadas.

A partir de 2003, a empresa passou a ser presidida, pela primeira vez desde sua criação, por um político – o senador Carlos Wilson, filiado ao Partido dos Trabalhadores do Brasil. Sua gestão passou a ser investigada já em 2007, com a instalação da CPI do Apagão Aéreo, após chegarem a público diversas denúncias de fraudes, superfaturamento e desvio de dinheiro, havidas entre 2003 e 2006.

As delações premiadas decorrentes dessas investigações, realizadas por operadores financeiros, prestadores de serviços, políticos e funcionários da empresa, no âmbito da Operação Lava-jato (RÁDIO GUAÍBA FM, 2017), mostraram que, nessa época, práticas corruptas eram intrínsecas às operações da empresa (G1, 2017).

Auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) detectaram irregularidades em diversas licitações e contratações realizadas nesse período nos aeroportos brasileiros, envolvendo superfaturamento, licitações dirigidas, desvio de dinheiro e fraudes variadas que ultrapassavam a cifra do bilhão de Reais.

Durante essas auditorias, o TCU pediu a suspensão e correção da concorrência para a

operacional.

¹⁴ A corrupção endêmica é aquela causada principalmente pelas fraquezas da organização. Nesses casos, a corrupção é a norma e não a exceção. (U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE)

¹⁵ *Stakeholder* é um termo largamente utilizado na bibliografia pertinente aos programas de integridade; significa “público estratégico” e descreve uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria, podendo ou não ter feito um investimento nela. Em inglês, *stake* significa “interesse, participação, risco”. *Holder* significa “aquele que possui”.

¹⁶ Organização das Nações Unidas para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

reforma do Aeroporto de Confins, em Minas Gerais, por identificar graves irregularidades, e determinou mudanças nos contratos das obras nos aeroportos de Brasília, de Goiânia e de Vitória. Além desses, outros casos foram amplamente divulgados pela imprensa:

- (1) O *software* - Em 2006, a companhia gastou 26 milhões de reais, sem licitação, na compra de um sistema informatizado para gerenciar as propagandas dos aeroportos. Esse programa nunca funcionou. Descobriu-se que a empresa vendedora havia sido criada apenas um mês antes do negócio e emitira uma única nota fiscal, número 001, referente à venda daquele *software* à INFRAERO. O superfaturamento apurado pelas investigações realizadas à época foi de R\$ 17 milhões (LINHARES, J.; DE MARTINO, V., 2007).
- (2) O terreno - Em março de 2007, o então presidente da INFRAERO, o brigadeiro José Carlos Pereira, abortou uma operação irregular, da qual participavam funcionários de sua confiança, que renderia 160 milhões de reais a um grupo de especuladores imobiliários em uma transação em torno de um terreno de 25 hectares, avaliado pela empresa em R\$ 200 milhões, nas redondezas do aeroporto de Brasília, cedido pelo Governo do Distrito Federal à estatal. O então assessor especial da presidência da INFRAERO, Josenvalto Reis, filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), iniciou um processo para que a estatal comprasse o terreno. Os detalhes da operação foram acertados diretamente entre Reis e o senador Joaquim Roriz, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para que o governo de Brasília vendesse o terreno à INFRAERO por 40 milhões de reais. Algum tempo depois, a INFRAERO alegaria que não tinha mais interesse no imóvel e repassaria o terreno para uma empresa, que assumiria a dívida. A operação renderia 160 milhões de lucro ao comprador final. Dois dirigentes da INFRAERO ouvidos por VEJA revelaram que o negócio era parte de um acordo político fechado entre os partidos políticos Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). (MARTINS, 2007)
- (3) O posto - O posto de combustíveis do aeroporto de Brasília, uma concessão da estatal, pertencia a uma empresa ligada ao ex-dono da Vasp, Wagner Canhedo. O posto foi fechado por vender gasolina adulterada e, mesmo assim, o contrato, em vez de ser rescindido, foi prorrogado por mais oito anos (MARTINS, 2007).
- (4) A prima - a ATP Engenharia, empresa de Mônica Coimbra Loyo, prima da ex-mulher do deputado Carlos Wilson, então presidente da INFRAERO, tinha contratos com a estatal superiores a 11 milhões de reais para fiscalizar as obras nos aeroportos (AZEVEDO, 2017).
- (5) A cunhada - a cunhada de Carlos Wilson explorava a concessão de uma lanchonete no aeroporto do Recife (AZEVEDO, 2017).
- (6) O sogro - o aeroporto de Recife foi decorado com pinturas compradas do sogro do deputado, o artista pernambucano Francisco Brennand. Dono de uma fábrica de cerâmica, Brennand também forneceu os azulejos que revestem as paredes de três aeroportos reformados durante a presidência do genro: o da capital pernambucana, o de Maceió e o de Congonhas. (AZEVEDO, 2017)

Apesar do empenho do deputado Fernando Gabeira em 2007, a bancada do governo à época não permitiu a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI que poderia revelar a exata dimensão da corrupção na INFRAERO. A CPI só foi instalada após os eventos que congestionaram aeroportos, atrasaram e cancelaram centenas de voos e ficaram conhecidos como o “Apagão Aéreo”.

A CPI pediu 23 indiciamentos na INFRAERO e na Agência Nacional de Aviação Civil

- ANAC¹⁷, abrangendo os crimes de lavagem de dinheiro, corrupção, improbidade administrativa, licitação dirigida e superfaturamento.

Segundo o relatório da CPI (SENADO FEDERAL, 2007, pp.2-7), as obras em Congonhas tiveram um superfaturamento de R\$ 12 milhões. No Santos Dumont, no Rio, o desvio foi de R\$ 41 milhões. Em Salvador, R\$ 28,4 milhões, e no Macapá, R\$ 52 milhões. No Aeroporto de Guarulhos, foram apurados R\$ 254 milhões de desvio e superfaturamento. No total, R\$ 3 bilhões em obras licitadas, com vários tipos de irregularidades nos contratos.

Na lista de empreiteiras investigadas a pedido da CPI figuraram a Camargo Corrêa, OAS, Via Engenharia, Norberto Odebrecht, Mendes Junior, Queiroz Galvão e Gautama. (SENADO FEDERAL, 2007, p.8)

O relatório expôs o caos administrativo em que se transformou o órgão regulador, a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC. A ex-diretora do órgão, Denise Abreu, foi indiciada por falsidade ideológica, fraude processual e improbidade administrativa no caso da crise dos aeroportos brasileiros de 2006, que ficou conhecida como “Apagão Aéreo”.

Em decorrência dessas investigações, os funcionários da INFRAERO passaram a evitar assinar qualquer documento, por temor de terem o nome citado em processos abertos pelo TCU ou pela Justiça e serem citados na imprensa (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPREGADOS DA INFRAERO, 2011). Como resultado, os processos internos da estatal pararam de tramitar, prejudicando o desempenho da empresa. Segundo informado em reportagem de Sílvio Ribas e Vânia Cristino publicada pelo Correio Braziliense, “o temor de assinar documentos afetou diretamente os investimentos da empresa nos anos seguintes: do R\$ 1 bilhão que a estatal planejou investir em 2013, só R\$ 645 milhões foram aplicados, conforme informado pela ONG Contas Abertas”; e somente 1% dos valores disponíveis para contratos em aeroportos das 12 cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 foi gasto (RIBAS, S.; CRISTINO, V.; 2011).

A escalada de corrupção na INFRAERO coincidiu com a formulação de suas primeiras políticas de integridade, reforçando a visão de terem estas sido estabelecidas, pelo menos inicialmente, sem a necessária disseminação de uma cultura ética entre seus *stakeholders*. Adicionalmente, a alta administração da empresa encontrava-se em permanente conflito de interesses, dividida entre a gestão eficiente e a obrigação de angariar fundos para as campanhas políticas dos partidos que apoiaram sua nomeação (ESCOSTEGUY, 2017).

¹⁷ A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), uma das agências reguladoras federais do País, foi criada em 2005 para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil, substituindo o Departamento de Aviação Civil (DAC).

A atuação da alta administração da INFRAERO à época aponta para a forma mais básica de corrupção – o patrimonialismo, fenômeno que ocorre “quando inexiste distinção, por parte dos líderes políticos, entre o patrimônio público e o privado, em um determinado governo de determinada sociedade” (OLIVEIRA JR. et al., 2016). O conceito pode ser aplicado às organizações públicas quando as ações dos agentes se desenvolvem em um ambiente de confusão entre o público e o privado, baseado em uma governança frágil que permite que os atores se movam com desenvoltura e facilidade em busca da espoliação dessas organizações, em benefício de interesses delas desvinculados.

Entretanto, no caso da INFRAERO, podem ser percebidos elementos mais aproximados do conceito de *rent-seeking* além dos meramente relacionados ao patrimonialismo. De fato, segundo Oliveira Jr. et al., 2016, *rent-seeking*, ou “busca de renda”, é uma tentativa de obter renda econômica pela manipulação do ambiente social ou político no qual as atividades econômicas ocorrem, em vez de agregar valor aos produtos ou serviços prestados pela organização – o que define melhor as atividades então levadas a cabo por empreiteiros e políticos no âmbito da estatal.

Adicionalmente, o fato de a própria agência reguladora da aviação civil, a ANAC, ter sido condenada pela Justiça Federal, em 2014, num processo envolvendo falsidade ideológica, fraude processual e improbidade administrativa, no caso do “Apagão Aéreo”, aponta para a ocorrência do fenômeno da “captura do regulador”. Desenvolvida de forma mais aprofundada nos Estados Unidos, a teoria da captura regulatória (*capture theory*) é a abordagem teórica que procura analisar:

“...a submissão da atuação de agência regulatória aos interesses mais imediatos de empresas de setores regulados que, por concentrarem informações privilegiadas, exercem pressão e acabam determinando o conteúdo da regulação que sofrerão em detrimento de interesses coletivos”. (NOHARA, 2012, p. 559)

Desse modo, os problemas de corrupção verificados na INFRAERO apresentavam uma junção de *rent-seeking* e “captura do regulador”, proporcionada por um terceiro fenômeno, conhecido na teoria da nova economia institucional¹⁸ como *log-rolling*, que se refere à troca de favores, especialmente nas votações do poder legislativo, mas também pode referir-se às indicações para cargos especiais na Administração Pública (QFS CONSULTING, 2019), como aconteceu no caso da nomeação do senador Carlos Wilson para a presidência da INFRAERO

¹⁸ Abordagem econômica que busca combinar contribuições de diferentes disciplinas – economia, direito, administração ciência política, sociologia e antropologia – para explicar a natureza, funcionamento e evolução de uma ampla variedade de instituições (PONDE, 2007).

em 2003.

As várias investigações e processos já citados anteriormente fortalecem a percepção de que a alta administração da INFRAERO encontrava-se contaminada por processos ilegítimos de obtenção de riquezas para finalidades externas aos interesses da empresa, quando da implantação do seu Programa de Integridade, tornando-o um protocolo de intenções que não se efetivou além do papel.

Sendo a Alta Administração das organizações o pilar de sustentação dos seus programas de integridade (*LEGAL ETHICS COMPLIANCE*, 2017), sua atuação tem o poder de criar uma cultura de ética na organização – ou de eliminar rapidamente essa cultura, como se percebe no caso em estudo. Em tal situação, segundo o jurista Modesto Carvalhosa, os programas de integridade não têm o poder de reverter os processos de corrupção:

“Como aponta um estudo do (Alexandre) Di Miceli, *compliance* serve para empresas honestas, e não para empresas corruptas. Não adianta colocar *compliance* em empresas que têm tradição de corrupção. Elas ou têm de ser dissolvidas, ou seu controle tem de ser vendido ou seus administradores têm de ser inteiramente trocados. *Compliance* só tem efeito em empresas que são desorganizadas, que têm problemas, não sabem muito bem o que é ética empresarial – mas que agem no mundo dos negócios de uma maneira regular. O *compliance* por si só não é um remédio para acabar com a corrupção, de maneira alguma”. (PAPP, 2018, p.1).

Antecipando a visão de Carvalhosa, e buscando recuperar-se dos prejuízos financeiros e de imagem decorrentes dos sucessivos escândalos e processos a que a empresa foi submetida entre 2003 e 2007, em 2009 a INFRAERO iniciou uma reformulação administrativa, que, além de valorizar os empregados de carreira, ao final reduziu de 600 para 12 o número de cargos comissionados (JORNAL DE BRASÍLIA, 2009).

Essas ações promovidas pela INFRAERO corroboram a percepção (GOMES, 2014) de que a busca pela associação a cidadãos voltados ao interesse público potencializa o comportamento cívico, favorecendo o combate à corrupção:

Defendemos que o hábito associativo é um forte requisito da disposição para o engajamento em ações coletivas voltadas ao interesse público, o que inclui o combate à corrupção por parte dos cidadãos, os quais, nesses termos, apreenderão o comportamento cívico frente aos problemas públicos. (GOMES, 2014, p. 21)

Ainda em 2009, a empresa realizou adesão voluntária ao Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (INFRAERO, 2012), uma iniciativa da Controladoria Geral da União - CGU e do Instituto Ethos¹⁹ para disseminação da cultura de

¹⁹ O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, criado em 1998 por um grupo de empresários e executivos da iniciativa privada, é uma OSCIP cuja missão é mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a

integridade nas organizações públicas e privadas.

Conclui-se, assim, que os padrões de ética, governança e moralidade previstos do Programa de Integridade da INFRAERO (INFRAERO, 2004) só passaram a ser efetivamente implementados na estatal após a reformulação administrativa iniciada em 2009, que restaurou as lideranças de carreira e eliminou 98% dos seus cargos comissionados.

4 ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E PROPOSTA DE INOVAÇÃO E INTERVENÇÃO

Embora a INFRAERO tivesse instituído um Programa de Integridade em 2004, as investigações resultantes da CPI do Apagão Aéreo demonstraram a existência de um quadro de corrupção estrutural na empresa, iniciado em 2003, com a nomeação de um político para sua direção. Esse quadro se estendeu até 2007, quando tiveram início as primeiras investigações sobre o comportamento dos administradores da estatal.

Os problemas de corrupção verificados na INFRAERO derivavam basicamente de patrimonialismo, e eram exercidos por meio de uma junção de *rent-seeking* (busca de renda) e “captura do regulador”, proporcionada pelo fenômeno conhecido como *log-rolling* (troca de favores), o que impedia que o Programa de Integridade da empresa de fato atuasse para coibir práticas irregulares.

Somente após a reformulação administrativa iniciada em 2009, que eliminou quase 600 cargos comissionados e valorizou os funcionários de carreira, os princípios éticos insculpidos no Programa de Integridade da INFRAERO passaram a atuar efetivamente para melhoria da governança e para redução dos índices de corrupção percebidos na empresa. Conclui-se, assim, que os programas de integridade não são capazes, por si, de instituir uma cultura ética nas organizações, cabendo à alta administração e às lideranças o papel de apoiar ostensivamente, e pelo exemplo, a sua aplicação. O caso em estudo ressalta: (i) a importância do nível de compromisso das pessoas para com a observância das regras inerentes ao serviço público e à organização; e (ii) a relevância dos padrões éticos da liderança.

É oportuno lembrar, para a correta compreensão da proposta de inovação de gestão que será feita mais adiante, que tanto os cargos comissionados (ou “cargos de confiança”) como as

“funções de confiança” são regidos pelo Art. 37, II da Constituição Federal. Ambos são transitórios e de livre provimento e exoneração, e a diferença entre os dois termos é que os cargos comissionados ou de confiança, ao contrário das funções de confiança, independem de concurso público.

Através do recrutamento amplo, os cargos comissionados, ao contrário da função de confiança, podem ser preenchidos por qualquer pessoa, seja tanto por uma pessoa que não tem vínculo anterior com o poder público, seja por alguém que já ocupa um cargo efetivo na Administração Pública, logo servidor público (OLIVEIRA DE DEUS, 2015, p.1).

O exemplo da INFRAERO aponta que a eliminação dos cargos comissionados nos níveis de liderança contribuiu positivamente para o restabelecimento do foco da estatal em sua Missão, de “prover infraestrutura e serviços aeroportuários e de navegação aérea, contribuindo para a integração nacional e o desenvolvimento sustentável do país” (Código de Ética da INFRAERO, 2004, p. 4).

Esse fato reforça o posicionamento de Luis Moreno-Ocampo (apud ZENKNER, 2018), ex-Procurador-Geral do Tribunal Penal Internacional, exposto em palestra ministrada no I Congresso Mundial do Ministério Público²⁰, a respeito da questão da liderança: em seu pronunciamento, o palestrante classificou os membros de qualquer organização, pública ou privada, em “verdes”, “amarelos” e “vermelhos” (desconsiderando, para isso, qualquer inferência de matiz ideológico ou político). Os indivíduos “verdes” seriam aqueles que jamais transgrediriam propositalmente os preceitos éticos e morais do grupo ao qual se acham vinculados. Seriam os íntegros, reconhecidos por sua capacidade de renunciar a qualquer benesse que tenha por preço uma partícula mínima de sua dignidade. Já os “amarelos” seriam capazes de justificar transgressões éticas se tivessem a certeza de não serem responsabilizados; e, por fim, os “vermelhos” seriam aqueles indivíduos completamente desprovidos de honestidade. Segundo Marcelo Zenkner, Executivo-chefe de Governança e *Compliance* da Petrobras, a analogia de Moreno-Ocampo facilita a compreensão das questões relacionadas à liderança:

A representação em cores se mostra interessante porque pode explicar uma série de situações que podem ocorrer no âmbito das organizações: se assume a chefia um “verde”, os subordinados “amarelos” assumem um tom esverdeado para seguir a linha adotada por seu superior hierárquico, ou assumem um tom avermelhado caso esteja à frente do setor um “vermelho” (Zenkner, 2018, p.1).

²⁰ Evento promovido pela Associação Paulista do Ministério Público e realizado em São Paulo, no período compreendido entre 20 e 23 de setembro de 2000, com o tema “*O combate à criminalidade no Brasil e no mundo*”. O evento reuniu mais de mil membros do Ministério Público Brasileiro e de outros 40 países.

Essa visão é compartilhada pelas autoras Susan Rose-Ackerman e Bonnie J. Palifka:

A corrupção no topo cria expectativas de compartilhamento de riqueza entre os burocratas, e reduz as restrições morais e psicológicas dos funcionários de nível inferior. A prevaricação de baixo nível, que pode ser mantida sob controle por um governante honesto, pode tornar-se endêmica sob um gestor desonesto (ROSE-ACKERMAN e PALIFKA, 2016, p. 284).

Essas considerações reforçam a necessidade de que as posições de liderança na Administração Pública sejam preenchidas por pessoas simultaneamente éticas e comprometidas com a atividade da organização. De fato, segundo parecer exarado pela CGU,

“as lideranças ocupam naturalmente uma posição de destaque, são alvo de maior atenção dos funcionários, sendo seus atos por eles reproduzidos, seja por admiração, lealdade, respeito ou por qualquer outro motivo”. (CGU, 2017).

Conclui-se, assim, que as regras dos Programas de Integridade só serão efetivamente seguidas se houver comprometimento ostensivo da liderança nesse sentido, acompanhado de controle eficaz daqueles subordinados descritos por Moreno-Ocampo como “amarelos”, e do expurgo dos indivíduos classificados como “vermelhos”.

4.1 Proposta

Com base nos elementos trazidos à discussão neste artigo, propõe-se, para a necessária efficientização da gestão pública, que, em complemento à obrigatoriedade de implementação de Programas de Integridade (os quais são meros instrumentos de difusão de regras de conduta), seja imposta a adoção de critérios necessariamente técnicos, vinculados à atividade-fim da organização, para a criação de cargos comissionados.

A esse propósito, o Ministério da Economia e a Controladoria-Geral da União - CGU acabam de dar um passo fundamental para a profissionalização da gestão pública no âmbito do Poder Executivo Federal, ao proporem o texto do que veio a tornar-se o Decreto 9.727/2019 (BRASIL, 2019) - o qual estatui, como critérios gerais para a ocupação de DAS²¹ ou de FCPE²², a “idoneidade moral e reputação ilibada” e um “perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado”. Conforme o Decreto, são inelegíveis para esses cargos e funções as pessoas declaradas ímprobas e criminosas, nos termos da Lei Complementar nº 64/90 (BRASIL, 1990).

²¹ Cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores.

²² Funções Comissionadas do Poder Executivo.

Nossa proposta é no sentido de que as determinações do referido Decreto 9.727/2019 sejam ampliadas e aproveitadas para uma emenda constitucional, obrigando sua observância em todas as esferas da Administração Pública, proibindo-se a nomeação de líderes sem o perfil adequado e estabelecendo-se a obrigatoriedade de preparação prévia específica para o cargo, em especial por meio dos cursos regulares de Gestão Pública instituídos por entidades públicas de ensino superior, como os Institutos Federais de Educação e outras universidades públicas, ou curso regular específico realizado por entidades como o Instituto Rio Branco e a Escola de Administração Fazendária - ESAF, por exemplo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA E SOCIAL

A medida proposta neste artigo visa qualificar ainda mais a gestão pública e evitar a ocupação de cargos de liderança por pessoas que não detenham o perfil adequado, bem como reforçar a aplicação das mais modernas técnicas administrativas e dos princípios constitucionais da moralidade pública, da igualdade, da impessoalidade, da eficiência e da economicidade no setor público, minimizando a incidência dos casos de patrimonialismo, cooptação e *log-rolling* vistos, por exemplo, no caso da INFRAERO.

O objetivo geral do presente trabalho foi o de projetar uma solução administrativa baseada na legislação vigente para o problema da corrupção, ampliando o alcance do normativo legal existente de modo a expandir os seus efeitos a todas as esferas da Administração Pública.

Para o entendimento do problema, foram coletados dados primários e secundários a fim de se compreender os efeitos da liderança e dos programas de integridade sobre os níveis de corrupção no serviço público, no âmbito da entidade pesquisada. A partir dos dados coletados, foram ressaltados diversos elementos percebidos, extrapolando-os para a gestão pública de modo geral.

A investigação dos conceitos de moralidade, probidade, ética e integridade permitiu a identificação de grupos com respostas específicas ao estilo de liderança. Uma vez constatada a importância do nível de integridade do líder sobre os padrões éticos dos liderados, pesquisou-se dados secundários que ajudassem a ampliar o panorama em estudo. Como resultado, uniu-se a visão de gestores, juristas e de colegiados de órgãos da Administração Pública Federal sobre o tema para chegar-se a uma proposta viável dos pontos de vista administrativo e legal. A proposta decorrente fundamenta-se na legislação e nas normas em vigor e no anseio social pelo aumento da eficiência e da probidade dos atos dos servidores e comissionados do poder público.

Sugere-se, a par com a aplicação da proposta, a inserção dessas informações nos portais de cada órgão ou entidade vinculada à Administração Pública, em todas as esferas (federal, estadual, municipal e do DF). De fato, tal publicidade tem o potencial de reverter a imagem inadequada de que hoje desfruta o gestor público perante a sociedade.

Esta pesquisa proporciona informações valiosas ao poder público, pois permite conhecer as dificuldades enfrentadas pelos gestores na implantação de uma cultura de integridade e fornece insumos para o aperfeiçoamento da gestão da coisa pública.

Como indicação para pesquisas futuras, sugere-se a continuidade de estudos que possam promover, na prática, a transformação da gestão pública em uma atividade profissionalizada, livre dos vícios que hoje a emperram e desvirtuam. A continuidade deste e de outros trabalhos correlatos poderá elevar a gestão pública ao patamar de moralidade, qualidade e eficiência que a sociedade tem o direito de esperar.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPREGADOS DA INFRAERO. *Nota sobre a matéria “Corrupção trava a Infraero”*. 2011. Disponível em: <<http://anei.org.br/s6-textos/c43-artigos/nota-sobre-a-materia-qcorrupcao-trava-a-infraeroq/>> Acesso em: 12 de maio de 2019.
- AZEVEDO, R. *Quatro demissões na Infraero, e é muito pouco*. VEJA, 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/quatro-demissoes-na-infraero-e-e-muito-pouco-8230/>> Acesso em: 12 de maio de 2019.
- BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil* (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 12 de maio de 2019.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 12 de maio de 2019.
- _____. *Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994*. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Presidência da República. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 12 de maio de 2019.
- _____. *Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000*. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Presidência da República. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 15 de set. de 2019.
- _____. *Decreto 4.334, de 12.08.2002*. Dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais. Presidência da República. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4334.htm>. Acesso em: 12 de maio de 2019.
- _____. *Decreto nº 6.029, de 01.02.2007*. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Presidência da República. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6029.htm>. Acesso em 11 de maio de 2019.
- _____. *Decreto nº 7.379, de 01 de dezembro de 2010*. Dá nova redação e acresce dispositivos ao Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Presidência da República. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7379.htm>. Acesso em 11 de maio de 2019.
- _____. *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. 2013. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> Acesso em: 12 de maio de 2019.

_____. *Código de Conduta da Alta Administração Federal: Normas complementares e legislação correlata*. Brasília, 2014.

_____. *Dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis*. Secretaria de Governo. 2016. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2016/janeiro/dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentaveis>> Acesso em: 12 de maio de 2019

_____. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm> Acesso em 12 de maio de 2019.

_____. *Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019*. Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm> Acesso em: 12 de maio de 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório de Conferência de Assinaturas*. PL nº 4.850/2016. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=45469B06AAA08FB5FEAB2801C4DAA790.proposicoesWebExterno1?codteor=1540249&filename=Tramitacao-PL+4850/2016> Acesso em: 12 de maio de 2019.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA - CONFEA. *Corrupção é o principal fator para o atraso nas obras da Copa*. 2011. Disponível em: <<http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=10709&sid=10>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a Administração Pública e corrupção*. 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corruptao>> Acesso em 05 de set. de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. *Manual para Implementação de Programas de Integridade*. Orientações para o setor público. 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf> Acesso em: 05 de set. de 2019.

_____. *Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019*. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/materia/>>

[/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864/do1-2019-01-07-portaria-n-57-de-4-de-janeiro-de-2019-58029797](#)>. Acesso em: 05 de set. de 2019.

_____. *Empresa Pró-ética*. 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

_____. *Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019*. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

_____. *Programa de Integridade*. Portal do Governo Federal, 2019. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/programa-de-integridade>> Acesso em: 17 de mar. 2019

_____. *Painel Integridade Pública*. Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>> Acesso em: 31 de mar. 2019.

DARELLI, E.L. *Ética, Organizações e Governo na Era da Sociedade do Conhecimento*. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/etica-organiza%C3%A7%C3%B5es-e-governo-na-era-da-sociedade-do-conhecimento>> Acesso em: 17 de mar. de 2019

DEMOCRATAS. *Relativização das leis é um equívoco, diz Caiado na Folha*. 2017. Disponível em: <<https://www.dem.org.br/noticias/relativizacao-das-leis-e-um-equivoco-diz-caiado-na-folha/>> Acesso em: 12 de maio de 2019

DICIONÁRIO MICHAELIS ONLINE. *Integridade*. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=integridade>>. Visualizado em 12 de maio de 2019.

ESCOSTEGUY, Diego. Revista VEJA, 24 de mar. 2007.

FONSECA, Albérico Santos. *Princípios norteadores das licitações públicas*. João Pessoa, PB: [s.n], 2014.2. Disponível em http://www.fap-pb.edu.br/aluno/arquivos/material_didatico/direito/administrativo/principios_norteadores_licitacoes.pdf. Acesso em: 05 de set. de 2019.

G1. *Câmara retira seis propostas do MPF e desfigura pacote anticorrupção*. 2016. **O GLOBO G1** (Da Redação) Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/camara-dos-deputados-conclui-votacao-de-medidas-contracorrupcao.html>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

_____. *Infraero formou cartel para obras em aeroportos, diz delator*. 2017. **O GLOBO G1** (Da Redação) Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/infraero-formou-cartel-para-obras-em-aeroportos-diz-delator.ghtml>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. - 9. ed. - São Paulo: Saraiva, 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/84841/improbidade_administrativa_garcia_9.ed>.

[pdf](#)> Acesso em: 12 de maio de 2019

GERHARDT, Tatiana E.; SILVEIRA, Denise T. *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em:

<<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>> Acesso em: 25 de maio de 2019.

GOMES, J. V. L. *O cidadão frente à corrupção: o associativismo é a fonte de cultura política e ação coletiva?* ENCONTRO DA ABCP, IX, 2014, Brasília. Anais. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/cidadao-frente-corrupcao-associativismo-e-fonte-cultura.pdf>> Acesso em: 25 de maio de 2019.

INFRAERO. *Código de Ética Empresarial: Dimensões de Relacionamento e Conduta Corporativa*. 2004. Disponível em: <<https://transparencia.infraero.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/codetica.pdf>> Acesso em: 06 de mar. de 2019.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do exercício de 2011. 2012*. Disponível em:

<http://www4.infraero.gov.br/media/551736/2_relatorio_gestao_infraero_2011_001_162.pdf> Acesso em: 12 de maio de 2019.

_____. *Relatório de Comunicado de Progresso – COP 2011/2012 – Pacto Global das Nações Unidas*. 2012. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/media/551628/cop-infraero-2011-2012.pdf>> Acesso em: 06 de mar. de 2019.

_____. *Infraero, 40 anos servindo pessoas, empresas e o Brasil*. 2013. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/portal/images/stories/Infraero/INFRAERO40ANOS.pdf>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

_____. *Política de Conformidade Corporativa da INFRAERO*. 2017. Disponível em: <https://www4.infraero.gov.br/media/642455/instituir-anexo-politica-de-conformidade-corporativa-da-infraero_public-12-01-2017.pdf> Acesso em: 06 de mar. de 2019

_____. *Código de Conduta e Integridade*. 2017. Disponível em: <<https://www4.infraero.gov.br/media/673952/codigo-de-conduta-e-integridade-da-infraero.pdf>> Acesso em: 06 de mar. de 2019.

_____. *Código de Conduta e Integridade*. 2018. Disponível em <https://transparencia.infraero.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/codigo-de-conduta-e-integridade-da-infraero.pdf>. Acesso em 06.05.2019

INVESTOPEDIA. *Regulatory Capture*. 2019. Disponível em:

<<https://www.investopedia.com/terms/r/regulatory-capture.asp>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

ISTOÉ. *Brasil perde cerca de R\$ 200 bilhões por ano com corrupção, diz MPF*. Estadão Conteúdo, 2017. Disponível em: <<https://istoe.com.br/brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao-diz-mpf/>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

JORNAL DE BRASÍLIA. *Infraero deverá economizar R\$ 19,5 milhões anuais com redução de cargos comissionados*. 2009. Disponível em: <<http://www.jornaldebrasilia.com.br/politica-e-poder/infraero-devera-economizar-r-195-milhoes-anuais-com-reducao-de-cargos->

[comissionados/](#) > Acesso em: 12 de maio de 2019.

LINHARES, Juliana e DE MARTINO, Victor. 2007. *Os gargalos da navegação aérea brasileira*. 2007. **Arquivo Etc**. Disponível em: <<http://arquivoetc.blogspot.com/2007/03/os-gargalos-da-navegao-area-brasileira.html>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

LEGAL ETHICS COMPLIANCE. *Os 9 pilares de um programa de compliance*. 2017. Disponível em: <<http://www.lecnews.com.br/blog/os-9-pilares-de-um-programa-de-compliance/>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

LENZI, T. *O que é cargo comissionado*. Toda Política, 2019. Disponível em: <<https://www.todapolitica.com/o-que-e-cargo-comissionado/>> Acesso em: 01 de set. de 2019.

LIS, Laís. *'Encomenda' do governo não é extinguir Infraero, diz presidente da empresa*. 2019. O GLOBO G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/16/encomenda-do-governo-nao-e-extinguir-infraero-diz-presidente-da-empresa.ghtml>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

LORENTE, Vitoria Marques. *Corrupção no Brasil e estratégias de combate*. 2015. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/corruptao-no-brasil-artigo.pdf>> Acesso em: 16 de abr.2019

MACEDO, F.; TAVARES, B. *PF aponta superfaturamento de R\$ 1 bi em obras de aeroportos*. 2010. **O ESTADO DE S. PAULO**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pf-aponta-superfaturamento-de-r-1-bi-em-obras-de-aeroportos,504123>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

MAGNAGNO, O. et al. *Redução dos Níveis de Corrupção no Brasil: Qual o papel da Tecnologia da Informação e Comunicação?* Revista Gestão.Org, v. 15, Edição Especial, 2017. p. 157-170. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/231283/26090>> Acesso em: 16 de abr.2019.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva M. *Técnicas de Pesquisa*. Ed. Atlas. São Paulo. 2007. Disponível em: <http://www.labev.uerj.br/textos/tecnicas-pesquisa_documento-indireta.pdf> Acesso em: 25 de maio de 2019.

_____. *Fundamentos de metodologia científica* - 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india> Acesso em: 16 de abr. de 2019

_____. *Metodologia do trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 1992. Disponível em: <https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/default_attachments/1553321464-Metodologia-do-trabalho-cientifico-Eva-M-Lakatos-e-Marina-de-A-Marconi.pdf> Acesso em: 16 de abr. de 2019

MARTINS, M. *Infraero, um antro de corrupção*. 2007. Disponível em: <http://www.blogdomagno.com.br/ver_post.php?id=15934&pagina=8418> Acesso em: 12 de maio de 2019.

MOORE, George Edward. *Principia ethica*. São Paulo: Abril Cultural, 1975:4

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*. 1997. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>. Acesso em: 12 de maio de 2019.

_____. *O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil - Conclusões Preliminares da OCDE*. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3628/1/3b.%20Review%20OCDE%20Innovation%20System%20%28Portugu%C3%AAs%29.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2019.

OLIVEIRA DE DEUS, Juliana. *Cargos em comissão e funções de confiança*. Jusbrasil, 2015. Disponível em: <https://jujuholiveira14.jusbrasil.com.br/artigos/238928155/cargos-em-comissao-e-funcoes-de-confianca> Acesso em: 01 de set. de 2019.

OLIVEIRA JR., Temístocles Murilo; LUSTOSA DA COSTA, Frederico José; MENDES, Arnaldo Paulo. *Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira*. Características, limites e alternativas. 2016. Revista Serviço Público, Brasília, v. 67 (especial), p. 111-138, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. 2000. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/> Acesso em: 12 de maio de 2019.

_____. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> Acesso em: 12 de maio de 2019

PAPP, Ana. *Compliance não é remédio para empresa corrupta*. 2018. **O ESTADO DE S. PAULO**. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,compliance-nao-e-remedio-para-empresa-corrupta,70002389336>. > Acesso em: 06/05/2019.

PEREIRA, José Matias. *Manual de Metodologia da Pesquisa Científica*. 3ª Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Atlas, 2012. *Apud* SILVA, 2016.

PIMENTA, Guilherme. *Depois de empresas, poder público começa a implementar setores de compliance*. Jota, 2018. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras-2-0/poder-publico-programas-compliance-06082018 Acesso em: 12 de maio de 2019.

PHELIPE, W. *Ética na política brasileira: um grito de indignação*. Disponível em: <https://www.coladaweb.com/politica/etica-na-politica-brasileira> Acesso em: 17 de mar. de 2019

PONDÉ, João Luis. *Nova economia institucional*. FGV, 2007. Disponível em: <https://epge.fgv.br/we/Direito/NovaEconomiaInstitucional/2008?action=AttachFile&do=get&target=nei3.pdf> Acesso em: 12 de maio de 2019.

QFS CONSULTING. *O que significa “estar em compliance”*. 2018. Apud Blog do Compliance, 2016. Disponível em: <<https://qfsconsulting.com.br/o-que-e-estar-em-compliance/>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

QFS CONSULTING. *O que reforça a corrupção estrutural no Brasil?* 2019. Disponível em: <<https://qfsconsulting.com.br/corruptao-estrutural-no-brasil/>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

RÁDIO GUAÍBA FM. *Odebrecht admite corrupção em obras de aeroportos da Infraero*. 2019. Disponível em: <<https://guaiba.com.br/2019/04/18/odebrecht-admite-corruptao-em-obras-de-aeroportos-da-infraero/>>. Acesso em: 06 mar. 2019

REIS, Linda G. *Produção de Monografia: da teoria à prática*. Brasília: SENAC, 2. ed. 2008. 152 p. Apud SILVA, 2016.

RIBAS, Silvio; CRISTINO, Vânia. *Corrupção trava a Infraero*. 2011. **Correio Braziliense Economia**. Brasília, 16 de mar. de 2011. Disponível em: <<http://anei.org.br/s6-textos/c43-artigos/nota-sobre-a-materia-qcorruptao-trava-a-infraeroq/>>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

RIBEIRO, Régis Rezende; GIFFONI JÚNIOR, Alexandre Avelino. *Moralidade Administrativa*. Jus Brasil, 2014. Disponível em: <<https://regisrezenderibeiro.jusbrasil.com.br/artigos/115231644/moralidade-administrativa.>> Acesso em: 28 de mar. de 2019

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, 2nd ed., New York: Cambridge University Press, 2016, p. 284. Apud Zenkner, 2018. Tradução livre.

SANTIAGO, Emerson. *Patrimonialismo*. InfoEscola, 2012. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/sociologia/patrimonialismo/>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO À PEQUENA E MÉDIA EMPRESAS. *Entenda o que são OSCIPS e como elas funcionam*. 2019. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/oscip-organizacao-da-sociedade-civil-de-interesse-publico.554a15bfd0b17410VgnVCM1000003b74010aRCRD>> Acesso em: 25 de maio de 2019.

SENADO FEDERAL. *Relatório Final Sintético dos Trabalhos da CPI “do APAGÃO AÉREO”*. 2007. Disponível em: <<http://www.principo.org/relatrio-final-sintico-dos-trabalhos-da-cpi-do-apago-areo.html?page=2>> Acesso em: 11 de maio de 2019

SILVA, Airton Marques. *Metodologia da Pesquisa*. Ed. UECE, 2015. Disponível em: <http://www.uece.br/computacaoead/index.php/downloads/doc_download/2112-metodologia-da-pesquisa> Acesso em: 25 de maio de 2019

SILVA, Eucimeire Ferreira. *Orientações práticas preventivas para mitigar os riscos na gestão de contratos de publicidade na esfera pública*. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB). Brasília. 2016.

STRONG SECURITY. *GRC: o guia completo sobre governança, riscos e compliance*. 2018. Disponível em: <<https://www.strongsecurity.com.br/grc-o-guia-completo-sobre-governanca-riscos-e-compliance/>> Acesso em: 12 de maio de 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index*. 2018. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2018>> Acesso em: 11 de maio de 2019

U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE. Noruega. Disponível em: <<https://www.u4.no/terms#>>. Acesso em: 12 de maio de 2019.

VEYRAT, Pierre. *Governança, Riscos e Compliance na melhoria de processo*. Venki Blog, 2016. Disponível em: <<https://www.venki.com.br/blog/governanca-riscos-e-compliance/>> Acesso em: 28 de abr. de 2019

ZENKNER, Marcelo. *Quem são os destinatários de um Programa de Integridade*. 2018. LinkedIn. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/in/marcelo-zenkner-4bb79928/detail/recent-activity/posts/>> Acesso em: 01 de set. de 2019.