



EXCELENTÍSSIMO SENHOR HENRIQUE MORAES ZILLER,

SECRETÁRIO DE ESTADO - CHEFE DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS.

A par de cumprimentá-lo, venho, por meio do presente, compartilhar com Vossa Excelência alguns dados e conclusões extraídas de pesquisa empírica realizada com o apoio desse órgão, destinada a avaliar o sentimento geral dos servidores públicos do Estado de Goiás em relação à corrupção e identificar os principais fatores determinantes de suas condutas diante de ilícitos administrativos que sejam do seu conhecimento.

Primeiramente, esclareço que sou Promotor de Justiça no Estado de Goiás e, recentemente, integrei, na qualidade de discente e pesquisador, o Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Federal de Goiás, fruto de convênio estabelecido entre a referida instituição de ensino e o Ministério Público do Estado de Goiás, além de outras entidades profissionais parceiras. No referido programa, apresentei, como produto final, trabalho intitulado “***Public Compliance* e a tutela do reportante de boa-fé como instrumento de política criminal no combate à corrupção: a regulamentação do *whistleblowing* à luz do ordenamento jurídico brasileiro**”, aprovado em 26 de setembro de 2020, que resultou na obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Considerando o caráter prático-profissional do programa e o seu propósito de contribuir para a formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas, assim como em contrapartida ao auxílio concedido por essa Controladoria-Geral durante o processo de levantamento de dados da pesquisa empírica realizada, passo, a partir de agora, a expor alguns resultados e inferências, para conhecimento e adoção de providências que entenda cabíveis, na medida em que a pesquisa também avaliou alguns aspectos do **Programa de *Compliance* Público do Poder Executivo do Estado de Goiás** e do **Sistema de Ouvidoria do Estado**, trazendo informações que podem ser úteis para o aperfeiçoamento do sistema anticorrupção que vem sendo implementado nos órgãos e entidades da administração pública estadual.

A. Detalhamento da pesquisa e principais resultados

Um dos objetivos do trabalho consistiu em avaliar a aptidão dos programas de *compliance* no setor público enquanto política pública de controle e prevenção à corrupção, com enfoque em medidas de estímulo e proteção à denúncia de irregularidades por servidores imbuídos de boa-fé. Por essa razão, foi realizada pesquisa qualitativa, mediante aplicação de *surveys*, para identificar, a partir de análises individualizadas, os principais elementos que influenciam a denúncia de atos de corrupção, assim como os fatores que levam à tolerância de um indivíduo e até mesmo sua omissão em relação a tais atos.

Foram entrevistados 333 (trezentos e trinta e três) servidores públicos estaduais, observando-se a mesma proporção de homens e mulheres, assim como a exata proporção dos tipos de vínculo com a administração pública (efetivo ou precário) existente no quadro completo de servidores, de modo a perquirir o grau de percepção da corrupção e os fatores determinantes de suas condutas. A aplicação dos questionários (*surveys*) ocorreu mediante autorização prévia e auxílio direto dessa Controladoria, o que mais uma vez justifica o compartilhamento dos resultados, como forma de retribuição pelo apoio destinado à presente pesquisa.

Uma das primeiras constatações que a pesquisa permitiu extrair refere-se ao grau de subnotificação da corrupção (e demais ilícitos funcionais). Embora a maioria dos servidores entrevistados tenha admitido que já presenciou ou teve conhecimento de alguma transgressão a deveres funcionais (63% dos entrevistados) ou mesmo ilícitos penais e atos tipificados como improbidade administrativa (50% dos entrevistados), apenas 22,8% afirmaram ter denunciado ou reportado formalmente alguma irregularidade ou ilícito.

Haja vista que grande parte dos atos de corrupção são praticados sob sigilo ou de modo clandestino e nem sequer chega ao conhecimento de terceiros estranhos ao delito, pode-se afirmar que o índice de subnotificação é ainda muito maior do que o revelado pela pesquisa, que se limitou a apurar o percentual de servidores que já reportaram formalmente ilícitos (desconsiderando, pois, todas as infrações que não foram descobertas ou testemunhadas por algum agente externo ao ato ilegal).

O tipo de vínculo do servidor com a administração pública mostrou-se um importante fator de influência para a denúncia de irregularidades e ilícitos de caráter funcional. Como era de se esperar, o índice de denúncia entre servidores efetivos mostrou-se maior do que entre servidores com vínculo precário. Enquanto 26% dos servidores efetivos afirmaram já ter denunciado alguma infração ou delito funcional, apenas 15% dos servidores com vínculo precário afirmaram já terem reportado formalmente a prática de ilícitos. Essa diferença é estatisticamente relevante, já que está acima da margem de erro adotada (que foi de 4,5%), permitindo concluir que servidores efetivos são mais propensos a denunciar atos de corrupção do que servidores comissionados, o que também ratifica a tese de que a garantia de estabilidade constitui aspecto que favorece a denúncia de irregularidades funcionais.

Tabela 1 - Percentual de servidores que afirmaram já terem denunciado, por tipo de vínculo

Questão 3.3			
q.1.2	Não	Sim	Total
Servidor Efetivo	172 (73.8%)	61 (26.2%)	33
Vínculo Precário	85 (85.0%)	15 (15.0%)	00

Fonte: Elaboração própria

Quando analisado o quesito em função do tipo de atividade exercida, observa-se que o maior índice de denúncia ficou entre os servidores que afirmaram exercer função de chefia/direção (36%), seguidos pelos agentes de segurança pública (31%). Já os servidores cuja função principal declarada foram atividades técnico-científicas, de assessoramento e técnico-administrativas apresentaram índices menores: apenas 19%, 19% e 17%, respectivamente, dos servidores enquadrados nesses tipos de atividade revelaram já terem denunciado ilícitos funcionais.

Tabela 2 - Percentual de servidores que afirmaram já terem denunciado, por função

Questão 2.1			
q.1.3	Não	Sim	Total
Agente de segurança pública	11 (69%)	5 (31%)	16
Assessoramento	34 (81%)	8 (19%)	42
Assistente técnico-administrativo	69 (83%)	14 (17%)	83
Atividade técnico-científica (elaboração de pareceres, magistério, profissionais de saúde etc.)	96 (81%)	22 (19%)	118
Chefia/direção	47 (64%)	27 (36%)	74
Total	257 (77%)	76 (23%)	333

Fonte: Elaboração própria

O sexo não se mostrou um fator relevante para a denúncia, tendo sido encontrados valores bastante próximos, dentro da margem de erro considerada (46,1% dos que afirmaram já ter denunciado eram do sexo feminino, enquanto 53,9% eram do sexo masculino).

Aos servidores que afirmaram já terem denunciado algum ilícito de caráter funcional foram questionados o(s) motivo(s) que os levou/levaram a denunciar. Foi permitida a indicação de mais de um motivo, dada a multiplicidade de fatores que podem influenciar esse tipo de ação. O principal motivo apontado foi o “senso de justiça e comprometimento ético” (78%), seguido pela “gravidade do ilícito praticado” (36%) e pelo fato de ter sido “prejudicado, direta ou indiretamente, pelo ilícito” (28%). Percebe-se, portanto, uma preponderância das razões de ordem ética em relação aos motivos de caráter mais pessoal/racional.

Entre os servidores com vínculo precário com a administração pública, entretanto, observou-se uma maior influência de fatores pessoais/racionais como motivação para a denúncia (40% dos servidores não efetivos indicaram que o fato de ter sido prejudicado, direta ou indiretamente, pelo ilícito contribuiu para reportar a conduta ilegal, enquanto que entre os servidores efetivos, esse percentual é de apenas 25%).

A pesquisa tentou extrair dos participantes qual seria o motivo mais determinante para que um ilícito funcional ou ato de corrupção não seja denunciado. A principal razão apontada foi a dificuldade para apresentar provas sobre o ilícito reportado (29,13%), seguida pelo medo de retaliações e represálias (24,92%) e pela crença de que nenhuma providência será tomada (15,62%). Fatores relacionados a aspectos interpessoais, como medo de má

reputação entre os colegas (1,8%), apreço ou relação de amizade com o transgressor (0,9%) e o fato de considerar a denúncia um ato de deslealdade (0,3%) foram considerados os menos determinantes.

Quando analisadas as respostas de acordo com o tipo de vínculo dos servidores, constata-se que, entre os servidores efetivos, o fator apontado pela maioria como mais determinante consiste na dificuldade em apresentar provas (31%), enquanto que entre os servidores com vínculo precário, prepondera o medo de retaliações e represálias (27%).

Já em relação ao sexo também foi observada uma leve diferença de opinião. Enquanto para os homens o principal fator de desestímulo é a dificuldade de apresentar provas (32,3%), para as mulheres, o fator mais determinante para que um ilícito não seja reportado é o medo de retaliações e represálias (28,31%). Mulheres e servidores não efetivos, portanto, representam as categorias de servidores que expressaram maior sentimento de vulnerabilidade, merecendo, pois, especial atenção na formulação de políticas voltadas à proteção de servidores públicos denunciadores.

Tabela 3 - Fator mais determinante para não denunciar

Motivo	Geral	Tipo de vínculo		Sexo	
		Efetivo	Precário	Masculino	Feminino
Dificuldade para apresentar provas sobre o ilícito reportado	29,13% (97)	31,3% (73)	24% (24)	32,3% (54)	25,90% (43)
Medo de retaliações e represálias (perda do cargo, corte de gratificações etc.)	24,92% (83)	24% (56)	27% (27)	21,6% (36)	28,31% (47)
Acredita que nenhuma providência será tomada em relação ao fato e ao transgressor	15,62% (52)	17,2% (40)	12% (12)	15% (25)	16,27% (27)
Receio de causar dano à imagem do órgão e/ou de prejudicar pessoas inocentes	10,81% (36)	9% (21)	15% (15)	7,2% (12)	14,46% (24)
Não sabe como/onde denunciar	8,11% (27)	6,9% (16)	11% (11)	11,4% (19)	4,82% (8)
Medo de consequências legais e	5,11%	5,6%	4%	5,4%	4,82%

financeiras (responsabilidade civil, administrativa e penal do denunciante)	(17)	(13)	(4)	(9)	(8)
Medo de má reputação entre os colegas de trabalho	1,8% (6)	2,1% (5)	1% (1)	2,4% (4)	1,2% (2)
Apreço ou relação de amizade com o transgressor	0,9% (3)	0,9% (2)	1% (1)	0% (0)	1,81% (3)
Considera um ato de deslealdade	0,3% (1)	0,4% (1)	0% (0)	0,6% (1)	0% (0)
Não soube informar	3,3% (11)	2,6% (6)	5% (5)	7% (4,2)	4 (2,41%)
TOTAL	100% (333)	100% (233)	100% (100)	100% (167)	100% (166)

Fonte: Elaboração própria.

O tamanho do órgão também se mostrou um fator de influência que merece ser considerado. Em órgãos ou setores maiores, que contêm número significativo de servidores lotados (acima de 250 funcionários), o principal motivo de desestímulo apontado foi a dificuldade para apresentar provas, enquanto em setores com menor número de servidores lotados (até 9 funcionários), o principal fator de desestímulo indicado consistiu no medo de retaliações ou represálias, o que revela que, quanto menor o órgão, maior o sentimento de vulnerabilidade dos servidores a possíveis consequências negativas advindas do ato de denunciar.

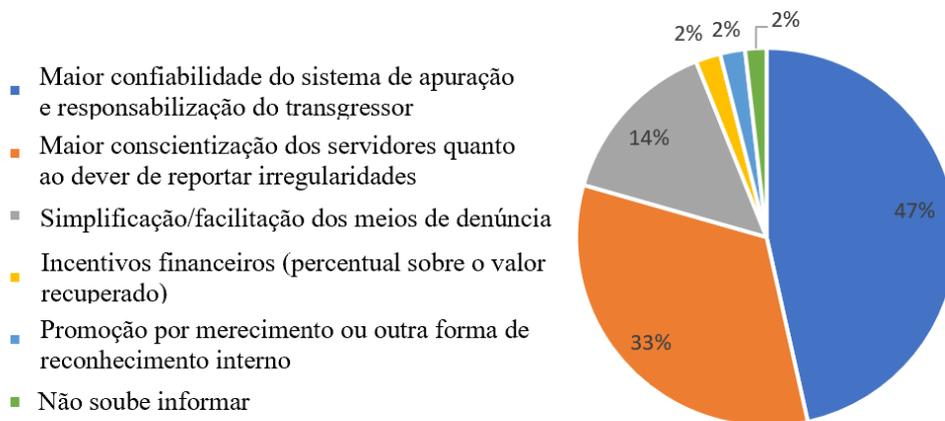
A confiabilidade dos sistemas de apuração e responsabilização foi apontada pela maioria dos entrevistados como fator de estímulo mais determinante para a denúncia de ilícitos funcionais por servidores (47%). Uma maior conscientização dos servidores quanto ao dever de reportar irregularidades foi indicada como segunda medida de estímulo mais determinante (33%), seguida, em terceiro lugar, pela simplificação dos meios de denúncia (14%).

Já em relação às medidas de proteção, a preservação do anonimato do denunciante foi apontada como a mais determinante (55%), ocupando as medidas antirrepresálias o segundo posto (26%), enquanto a assistência jurídica gratuita e o amparo legal e institucional para lidar

com consequências negativas advindas da denúncia foram indicados como terceira modalidade protetiva mais importante (18%).

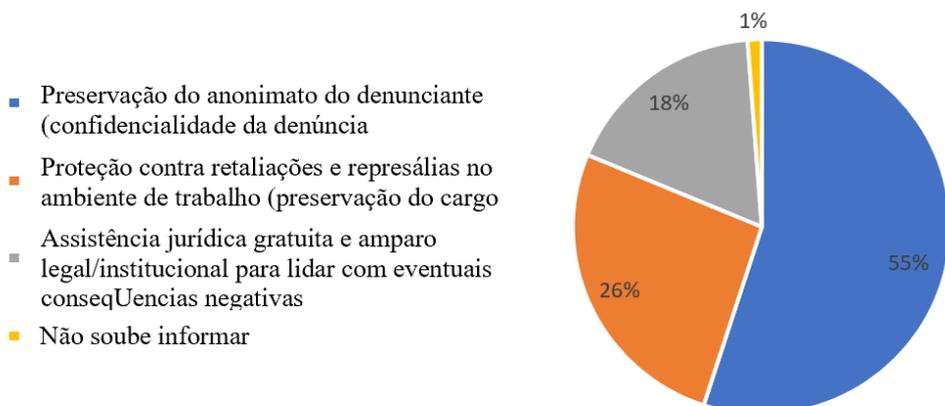
Os gráficos abaixo exprimem os resultados com maiores detalhes.

Gráfico 1 - Medidas de estímulo mais determinantes para denunciar



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2 - Medidas de proteção mais determinantes para denunciar



Fonte: Elaboração própria.

Outro importante aspecto analisado diz respeito ao grau de influência que o tipo de ilícito exerce na decisão por denunciar ou não. O percentual de entrevistados que afirmaram já terem denunciado ou que certamente denunciariam variou de 36,3% (impontualidade habitual) a 80,5% (corrupção passiva). Ilícitos mais graves, que correspondem a atos de improbidade administrativa ou tipos penais, apresentaram índices maiores de propensão à denúncia. É o caso de servidor fantasma (80,2%), fraude em licitações (75,98%) e abuso de autoridade (72,97%), além da corrupção passiva, que obteve o maior índice.

Já as infrações que obtiveram os menores índices de propensão à denúncia coincidem com ilícitos considerados menos graves pelo ordenamento jurídico brasileiro (geralmente associados a infrações disciplinares, sem maiores consequências cíveis ou penais), como é o caso da inassiduidade habitual (46,2%), desídia contumaz (50,8%), além da própria impontualidade habitual, que obteve o menor percentual. Os resultados encontram-se detalhados na Tabela 2.

A variação de respostas de acordo com o tipo de ilícito associada ao percentual de entrevistados que afirmaram que a gravidade do ilícito constitui um dos fatores determinantes para registrar uma denúncia (36%), conforme já exposto, demonstram que, de fato, o tipo de transgressão exerce considerável influência para que uma infração seja ou não reportada.

Os resultados obtidos na pesquisa fornecem importantes parâmetros para a definição de políticas públicas anticorrupção. De acordo com os dados obtidos, a implementação de sistemas *whistleblowing* no setor público brasileiro deve focar, prioritariamente, na confiabilidade dos sistemas internos de apuração e responsabilização de irregularidades e na conscientização dos servidores quanto aos deveres de denúncia. Verifica-se que tais medidas correspondem, justamente, a dois dos pilares que usualmente compõem os programas de *compliance*.¹

No que concerne às medidas de proteção, a pesquisa revelou a importância de preservar as informações pessoais do denunciante. Neste aspecto, verifica-se o acerto da Lei nº 13.608, ao assegurar o direito à preservação da identidade do informante, admitindo a

¹ No caso do Programa de *Compliance* Público que vem sendo implementado no Estado de Goiás, essas medidas correspondem, respectivamente, ao Eixo III (Responsabilização) e ao Eixo I (Ética).

revelação de seus dados pessoais somente em caso de relevante interesse público ou interesse concreto para a apuração dos fatos, desde que com a sua anuência (art. 4º-B). Dessa forma, é essencial que todo e qualquer canal de recebimento de denúncias transmita ao usuário segurança em relação aos seus dados pessoais, facultando-lhe o sigilo de sua identidade.

Entretanto, como forma de compatibilizar a preservação da identidade do denunciante com a própria efetividade da investigação, a opção pelo regime de confidencialidade (e não total anonimato) mostra-se mais adequado, na medida em que, ao mesmo tempo em que protege os dados pessoais do reportante, mormente em relação ao denunciado e a terceiros, possibilita que os responsáveis pela apuração estabeleçam contato para complementar as informações relatadas, o que, em alguns casos, é imprescindível para o devido e cabal esclarecimento dos fatos.

A ampla preferência pela preservação do anonimato revelada na pesquisa demonstra a preocupação de potenciais denunciadores com possíveis represálias e demais consequências negativas advindas do ato de denunciar (sendo, *a priori*, a medida que melhor previne agravos contra o informante, o que explica sua primazia em relação às demais medidas protetivas). Note-se que a proteção contra represálias ocupou o segundo posto da lista, tendo sido apontada por cerca de ¼ dos entrevistados. Por essa razão, a simples admissão de denúncias anônimas (ou confidenciais) não retira a importância da implementação de um efetivo programa de proteção a denunciadores de boa-fé que contemple diversas medidas antirretaliação, seja para proteger parcela considerável dos denunciadores que optem por abrir mão do anonimato, seja também para propiciar uma gradual redução do percentual de denúncias anônimas/confidenciais, o que beneficiaria tanto o interesse público (ao conferir maior efetividade à investigação) quanto a pessoa investigada, a quem o ordenamento assegura amplo direito de defesa (o qual, na medida do possível, abrange o direito de conhecer a pessoa que lhe atribui fato ilícito).

É importante ressaltar que a presente pesquisa foi realizada durante a implementação do programa de *compliance* público (PCP) em diversos órgãos do Poder Executivo do Estado de Goiás. Por tal razão, somente foi possível avaliar alguns aspectos do programa.

Um dos pontos que permitiram analisar a efetividade do programa diz respeito ao conhecimento dos servidores quanto ao fluxo de tratamento de denúncias reportadas pelo

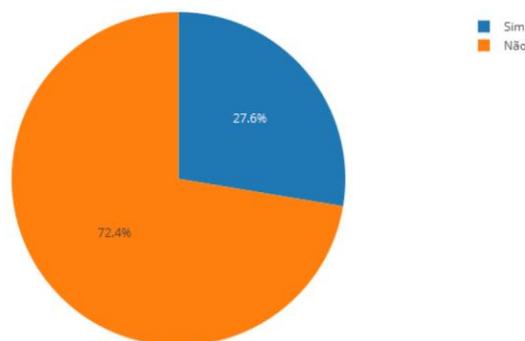
Sistema de Ouvidoria do Estado de Goiás (unidade utilizada como canal interno de denúncias, nos termos do art. 4º-A da Lei 13.608).

Observa-se que, entre os servidores que afirmaram já ter sido implementado o programa de *compliance* em seu órgão de lotação, o percentual daqueles que declararam conhecer o fluxo de tratamento de denúncias (47,1%) é bastante superior à porcentagem dos que alegaram conhecer o referido fluxo entre os servidores que afirmaram não ter sido implementado ou não ter conhecimento sobre a implementação do programa (apenas 18,7%).

O índice de conhecimento sobre o fluxo de denúncia entre os servidores lotados em órgãos onde já foi implementado o programa de *compliance* também supera o percentual geral de servidores que afirmaram conhecer o fluxo de denúncias (27,6%), permitindo afirmar que os servidores que foram submetidos a algum treinamento no âmbito do programa de *compliance* demonstraram maior conhecimento em relação ao procedimento de registro e apuração de denúncias, fator crucial para a tomada de decisão sobre denunciar uma irregularidade².

Gráfico 3

2.6 Você sabe como funciona o fluxo de tratamento de denúncias reportadas pelo Sistema de Ouvidoria do Estado de Goiás?



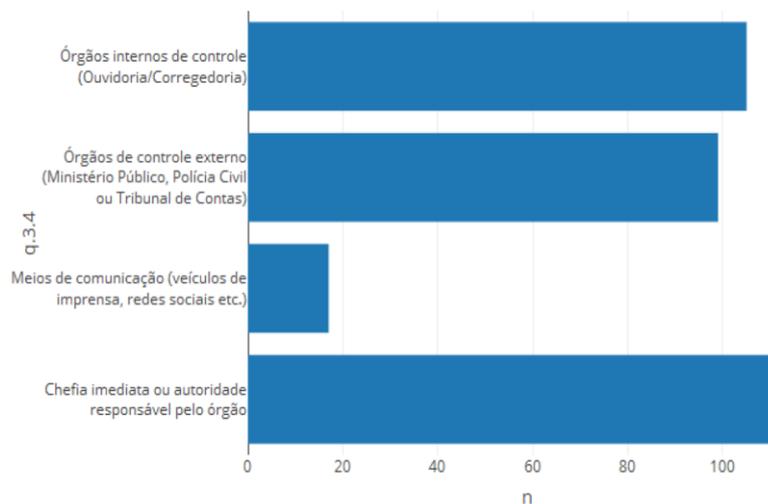
Fonte: Elaboração própria

² Deve-se salientar que a confiabilidade dos sistemas de apuração e responsabilização foi apontada pela maioria dos entrevistados como fator de estímulo mais determinante para a denúncia de ilícitos funcionais (46,25%), o que ressalta a importância de que haja maior conhecimento do fluxo de denúncias e confirma a efetividade do PCP quanto a esse aspecto.

A pesquisa também revelou a preferência dos servidores entrevistados pelas denúncias internas, seja reportando o fato à chefia imediata do órgão (33,6%), seja relatando aos órgãos internos de controle, perante os canais próprios de denúncia (31,5%), sendo que apenas 29,7% dos entrevistados consideram os órgãos externos de controle (Ministério Público Estadual ou Federal, Polícia Civil ou Federal, Tribunais de Contas etc.) ou os meios de comunicação (5,1%) como destinatários preferenciais de denúncias.

Gráfico 4

3.4 Caso você quisesse revelar algum esquema de corrupção em curso no seu órgão, para quem você consideraria fazê-lo, preferencialmente?



Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, ao proporcionar maior conhecimento sobre os fluxos internos de denúncia entre os servidores, restou reafirmada a efetividade do Programa de *Compliance* Público (PCP) quanto à melhoria deste fator de influência, o que, em médio prazo, deverá contribuir para aumentar o número de ilícitos funcionais reportados e, dessa forma, reduzir as cifras ocultas da corrupção.

A aptidão do Programa de *Compliance* Público (PCP) para estimular comportamentos mais proativos dos servidores públicos em relação à corrupção e demais ilícitos funcionais também restou demonstrada quando analisada a propensão dos entrevistados para denunciar de acordo com o tipo de transgressão. Verificou-se maior grau de certeza para reportar ilícitos entre aqueles servidores que afirmaram já ter sido implementado o programa em seu órgão de lotação do que o grau de certeza observado na média geral (incluindo aqueles

que que afirmaram não ter sido implementado o programa em seu órgão de lotação ou que desconhecem a existência do programa).

Por outro lado, em praticamente todas as transgressões (com exceção de servidor fantasma, em que houve empate técnico), o percentual de servidores que afirmaram que não denunciariam foi consideravelmente menor entre aqueles que declararam estarem lotados em órgãos onde já foi implementado o PCP do que as médias gerais, o que, mais uma vez, demonstra que o programa em comento já produziu efeitos em relação ao grau de reprovabilidade de determinadas condutas entre os servidores e ao nível de consciência quanto ao dever de reportar ilícitos.

Tabela 4 - Propensão a denunciar por tipo de transgressão

Tipo de transgressão	Certamente denunciaria		Talvez denunciaria		Não denunciaria		Não soube informar	
	Geral	PCP	Geral	PCP	Geral	PCP	Geral	PCP
Inassiduidade habitual (ausências injustificadas recorrentes)	46,2% (154)	51% (53)	34,5% (115)	31,7% (33)	10,5% (35)	6,7% (7)	8,7% (29)	10,6% (11)
Impontualidade habitual	36,3% (121)	34,6% (36)	37,8% (126)	39,4% (41)	17,7% (59)	17,3% (18)	8,1% (27)	8,7% (9)
Desídia contumaz e/ou recusa habitual no cumprimento de ordens legítimas	50,8% (169)	53,8% (56)	29,4% (98)	31,7% (33)	9% (30)	4,8% (5)	10,8% (36)	9,6% (10)
Insubordinação grave em serviço - Deslealdade à instituição	66,97% (223)	70,2% (73)	20,12% (67)	18,3% (19)	6,31% (21)	5,8% (6)	6,61% (22)	5,8% (6)
Ausência de zelo pela economia e conservação do material confiado a servidor e pelo desempenho dos encargos de que for incumbido	60,96% (203)	66,3% (69)	30,63% (102)	28,8% (30)	4,50% (15)	1,9% (2)	3,90% (13)	2,9% (3)
Simulação de doença para esquivar-se do cumprimento da obrigação	49,85% (166)	51,9% (54)	33,63% (112)	29,8% (31)	8,71% (29)	8,7% (9)	7,81% (26)	9,6% (10)
Valer-se do cargo para obter	70,6% (238)	75,0% (75)	22,5% (75)	18,3% (61)	2,1% (7)	1,0% (3)	4,8% (16)	5,8% (19)

proveito pessoal ilícito	235	(78)	(75)	(19)	(7)	(1)	(16)	(6)
Coação ou aliciamento de subordinado com o objetivo de natureza político-partidária	66,4% (221)	68,3% (71)	24,6% (82)	22,1% (23)	2,4% (8)	1,0% (1)	6,6% (22)	8,7% (9)
Recebimento de comissões, presentes ou vantagens indevidas de qualquer espécie	70,0% 233	70,2% (73)	22,2% (74)	22,1% (23)	2,4% (8)	1,0% (1)	5,4% (18)	6,7% (7)
Recebimento de gratificação por serviço extraordinário que não tenha prestado efetivamente	68,2% (227)	70,2% (73)	20,7% (69)	18,3% (19)	4,2% (14)	3,8% (4)	6,9% (23)	7,7% (8)
Uso indevido de veículo ou de outros bens da repartição, para fins particulares	59% (198)	60,6% (63)	29% (97)	29,8% (31)	6% (19)	3,8% (4)	6% (19)	5,8% (6)
Acúmulo indevido de cargos, funções e empregos públicos, com percepção simultânea e ilícita de vencimentos ou subsídios	61,9% (206)	64,4% (67)	23,4% (78)	22,1% (23)	6,3% (21)	4,8% (5)	8,4% (28)	8,7% (9)
Nepotismo	63,4% (211)	67,3% (70)	22,5% (75)	19,2% (20)	4,5% (15)	2,9% (3)	9,6% (32)	10,6% (11)
Servidor fantasma	80,2% (267)	81,7% (85)	11,7% (39)	9,6% (10)	2,7% (9)	2,9% (3)	5,4% (18)	5,8% (6)
Abuso de autoridade	72,97% (243)	67,3% (70)	20,72% (69)	26,9% (28)	3,0% (10)	2,9% (3)	3,30% (11)	2,9% (3)
Recebimento de propina (corrupção passiva)	80,5% (268)	80,8% (84)	12,9% (43)	13,5% (14)	2,7% (9)	1,9% (2)	3,9% (13)	3,8% (4)
Uso, em obra ou serviço particular, de veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, pertencente ao poder público, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados pelo poder público	70,0% (233)	69,2% (72)	20,7% (69)	22,1% (23)	3,9% (13)	3,8% (4)	5,4% (18)	4,8% (5)
Evolução patrimonial incompatível com a remuneração do cargo e atividades habituais	55% (183)	52,9% (55)	26,4% (88)	26,0% (27)	8,1% (27)	6,7% (7)	10,5% (35)	14,4% (15)

Incorporação ou uso, em proveito próprio, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial do poder público (peculato)	70,6% (235)	72,1% (75)	18,0% (60)	17,3% (18)	4,5% (15)	1,9% (2)	6,9% (23)	8,7% (9)
Facilitar ou concorrer para que terceiro enriqueça ilicitamente	72,1% (240)	71,2% (74)	16,8% (56)	18,3% (19)	4,2% (14)	2,9% (3)	6,9% (23)	7,7% (8)
Fraude em licitações, direcionamento na contratação, conluio entre licitantes etc.	75,98% (253)	76,9% (80)	14,71% (49)	14,4% (15)	4,2% (14)	1,9% (2)	5,11% (17)	6,7% (7)
Prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência (desvio de finalidade)	67% (223)	66,3% (69)	22,8% (76)	23,1% (24)	3,6% (12)	1,9% (2)	6,6% (22)	8,7% (9)
Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (prevaricação)	63,66% (212)	66,3% (69)	26,43% (88)	26,0% (27)	5,11% (17)	3,8% (4)	4,8% (16)	3,8% (4)
Negar acesso ou retardar indevidamente o fornecimento de dados e informações não sigilosas	62,8% (209)	67,3% (70)	26,4% (88)	25,0% (26)	4,5% (15)	2,9% (3)	6,3% (21)	4,8% (5)

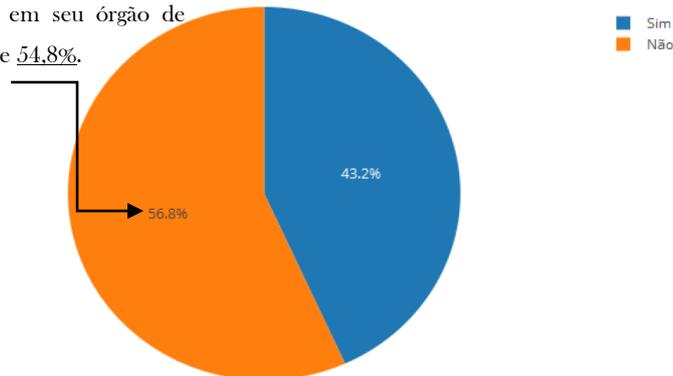
Fonte: Elaboração própria

Por fim, a pesquisa revelou que o nível de estímulo e segurança dos servidores públicos do Estado de Goiás para reportar irregularidades e ilícitos funcionais ainda é baixo. A maioria dos entrevistados (56,8%) acredita que os servidores não se sentem suficientemente estimulados e amparados para reportarem irregularidades ou atos de corrupção, sendo que 90,7% acredita que deve haver maior estímulo e proteção aos servidores para que eles se sintam mais encorajados a reportar ilícitos. Observa-se que, quando analisado o quesito entre aqueles que afirmaram já ter sido implementado o PCP em seu órgão, o percentual de entrevistados que afirmou que os servidores não se sentem suficientemente seguros e estimulados não alterou significativamente (54,8%), o que evidencia que os resultados apresentados pelo PCP em relação ao sentimento geral de segurança e estímulo dos servidores para denunciar atos de corrupção ainda são pouco relevantes.

Gráfico 5

3.6 Você acredita que no seu órgão os servidores se sentem suficientemente estimulados e amparados para reportar irregularidades e/ou atos de corrupção?

Obs.: Entre os servidores que afirmaram já ter sido implementado o PCP em seu órgão de lotação, esse percentual foi de 54,8%.



Fonte: Elaboração própria

Desse modo, fica evidente a real necessidade de que o programa de *compliance* em curso implemente um conjunto efetivo de medidas de estímulo e proteção a denunciante de boa-fé, conforme inclusive prevê o regulamento geral do programa (Decreto nº 9.406), de modo a melhorar o índice geral de confiança e estímulo dos servidores para reportarem ilícitos.

B. Algumas conclusões e parâmetros para a efetividade de políticas anticorrupção

Como visto acima, a pesquisa identificou um forte sentimento de vulnerabilidade dos servidores públicos entrevistados (principalmente entre as mulheres e os servidores com vínculo precário) e certa desconfiança na capacidade de resposta dos sistemas de controle. Desse modo, a política anticorrupção deve pautar-se na implementação de medidas efetivas de proteção ao servidor público denunciante e ao aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno (ouvidoria e corregedoria).

A pesquisa também revelou que as denúncias internas constituem a modalidade preferencial para reportar ilícitos funcionais e atos de corrupção, reforçando a necessidade de aprimoramento dos canais internos de denúncia (no caso em apreço, o Sistema de Ouvidoria

do Estado de Goiás) e dos mecanismos de controle interno, assim como de uma melhor regulamentação das formas de intercâmbio de informações e das comunicações compulsórias aos órgãos de controle externo (notadamente o Ministério Público), visando à adoção de medidas judiciais cabíveis sempre que os fatos apurados internamente ensejarem responsabilizações em âmbito cível (improbidade administrativa) e criminal.

Em outra perspectiva, a prevalência dos canais internos de recebimento e tratamento das denúncias impõe, como condição *sine qua non* para a efetividade dos sistemas anticorrupção, o aperfeiçoamento dos mecanismos de autotutela administrativa, tanto no que concerne aos instrumentos de prevenção a fraudes e desvios de recursos (controle interno), quanto dos diversos regimes de responsabilização administrativa, sejam os ético-disciplinares (sindicâncias e processos administrativo-disciplinares - PAD's), sejam as esferas de sancionamento das pessoas físicas e jurídicas contratantes com o poder público (sanções administrativas previstas na Lei de Licitações e na Lei Anticorrupção - processos administrativos de responsabilização - PAR's), o que irá exigir, destarte, maior atenção à processualidade administrativa e seus novos institutos de autocomposição, incluindo os próprios acordos de leniência.

De todo modo, a despeito da facilidade e maior preferência de que gozam as denúncias internas, reitera-se a necessidade de garantir ao servidor público outros meios para formalizar denúncias, outorgando proteção mesmo nos casos em que este opte por reportar externamente o ilícito, sobretudo quando levada em consideração a ainda baixa confiabilidade dos sistemas internos de controle e responsabilização administrativa no Brasil, conforme, inclusive, revelou a pesquisa.

Além disso, nem sempre os canais internos de denúncia constituem o meio ideal para reportar determinados ilícitos, razão pela qual as denúncias externas também devem ser permitidas e facilitadas. Assim, na linha do que prevê a lei geral brasileira (Lei 13.608, de 24 de dezembro de 2019), a implementação de sistemas *whistleblowing* pelos diversos órgãos e entidades públicas brasileiras deve assegurar proteção a seus servidores que optem por formalizar denúncias perante canais externos, desde que haja justo motivo para tal escolha.

Neste particular, verificou-se que as medidas de estímulo (até mesmo aquelas que não se convertam em benefícios pessoais ao responsável pela denúncia, como é o caso da melhoria da confiabilidade dos sistemas internos de apuração e responsabilização, bem como

do incremento do nível de consciência dos servidores quanto ao dever de reportar irregularidades), podem funcionar como incentivos seletivos, conforme definição extraída da teoria da ação coletiva, servindo para incentivar a atuação dos indivíduos em prol do interesse público e da coletividade e fazer com que abram mão de comportamentos essencialmente passivos em relação à corrupção, inculcando-lhes modo de agir mais (re)ativo, inclusive reportando ilícitos de que venham a tomar conhecimento.

Ainda sobre esse aspecto, a pesquisa confirmou a importância dos programas de *compliance* público, tal qual o implementado pelo Poder Executivo do Estado de Goiás, demonstrando a sua aptidão para introduzir diversos níveis de estímulos (positivos e negativos), alterando gradativa e substancialmente o nível das expectativas dos integrantes da instituição no que concerne ao trato da corrupção, aumentando a reprovabilidade de certos comportamentos desviantes e incentivando posturas mais proativas no zelo da legalidade e da moralidade administrativa.

A partir disso, extrai-se uma outra conclusão. Torna-se fundamental que o programa de *compliance* público tenha escopo claro e definido, caso contrário, os efeitos poderão ser reversos. Isso porque o incremento da vigilância e a capacidade limitada de apurar os ilícitos que venham a ser reportados poderão se mostrar deletérios aos padrões éticos compartilhados pelos membros da organização, comprometendo a própria higidez do sistema anticorrupção. Daí a importância de se promover a ética organizacional e de que sejam aperfeiçoados os mecanismos internos de controle e responsabilização, de modo que os ilícitos e desvios de conduta ocorram em níveis aceitáveis e dentro das possibilidades de reação institucional, de modo a atingir aquilo que Klitgaard (1988) denomina “nível ótimo da corrupção”.

É importante esclarecer a limitação da presente pesquisa, a qual, como dito, não possui a pretensão de esboçar um programa anticorrupção de caráter universal (e nem poderia fazê-lo, já que teve como público-alvo apenas os servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Goiás, além do fato de alguns resultados serem parciais, haja vista que o programa de *compliance* público analisado ainda se encontrava em curso quando da realização da pesquisa). Reconhece-se, outrossim, que os resultados obtidos não necessariamente refletem a realidade dos demais entes públicos brasileiros, em suas mais variadas esferas e poderes, embora isso não tenha o condão de invalidar por completo as inferências apresentadas.



Sendo esses, sucintamente, os principais dados e inferências que cabiam apresentar neste momento, coloco-me desde já à disposição desse órgão para promover o compartilhamento do inteiro teor da pesquisa e dos resultados obtidos, assim como para eventuais outras colaborações relacionadas ao tema, caso seja do interesse de Vossa Excelência.

Na oportunidade, ressalto meus protestos de estima e consideração.

Goiânia/GO, 04 de novembro de 2020.

AUGUSTO CÉSAR BORGES SOUZA
Promotor de Justiça - MPMGO
Mestre em Direito e Políticas Públicas