

Atividade 3 - Metodologia

Aluno: César Augusto Marx

1. Título:

A utilização dos parâmetros de avaliação dos programas de integridade da Lei Anticorrupção Brasileira como critérios de efetividade das políticas anticorrupção.

2. Objetivo do artigo:

Verificar a aderência dos programas de integridade da Administração Pública Federal aos parâmetros de avaliação estabelecidos na legislação nacional, a fim de analisar se o atendimento a esses parâmetros constituiu um critério suficiente para comprovar a efetividade dos programas de integridade na prevenção e combate à corrupção.

3. Veículo escolhido

Nome: Revista de Direito GV

Editora: Fundação Getúlio Vargas

ISSN: 2317-6172

Área de Avaliação: Direito

Qualis: A1

4. Resultados

Os estudos realizados na pesquisa bibliográfica e na legislação nacional resultaram na definição de 12 critérios para avaliação de programas de integridade em órgãos públicos. Com base nesses critérios foram analisadas informações e documentos disponibilizados nos sites dos seguintes ministérios:

- a) Ministério da Educação;
- b) Ministério do Meio Ambiente;
- c) Ministério das Minas e Energia;
- d) Ministério da Saúde;
- e) Ministério do Turismo.

A cada Ministério foi possível atribuir um índice de aderência aos critérios de efetividade dos programas de integridade, conforme apresentado a seguir.

Ministério da Educação

O Ministério da Educação apresentou um nível de aderência de 86,25% aos critérios de avaliação de programas de integridade.

Tabela

Ministério da Educação

Nível de aderência aos critérios de avaliação de Programas de Integridade

| Critério de Avaliação | Pontuação Obtida | Aderência % |
|--|-------------------------|--------------------|
| Comprometimento da Alta Direção | 0,8 | 80,00 |
| Instância Interna Responsável pela aplicação do Programa | 1 | 100,00 |
| Código de Ética e Conduta | 1 | 100,00 |
| Políticas e Procedimentos de Integridade | 0,8 | 80,00 |
| Licitações e contratações | 0 | 0,00 |
| Controles Internos | 1 | 100,00 |
| Treinamento e Ações de Comunicação | 1 | 100,00 |
| Canais de Denúncia | 1 | 100,00 |
| Remediação e medidas disciplinares | 1 | 100,00 |
| Gestão de Riscos para Integridade | 0,75 | 75,00 |
| Monitoramento | 1 | 100,00 |
| Transparência e Acesso a Informação | 1 | 100,00 |
| Total | 10,35 | 86,25 |

O índice foi mais afetado pelo fato do plano de integridade do MEC não relacionar a área de licitações e contratos dentre as áreas envolvidas na implementação das políticas de integridade da instituição. Em consequência não são identificados riscos à integridade relacionados ao setor de contratações nem propostas medidas de tratamento ou qualquer medida ou ações voltadas para a implementação de políticas de integridade na área. Além de não apresentar esses elementos no plano, a instituição não disponibiliza em seu site informações sobre a implementação de mecanismos e procedimentos de integridade na área de licitações e contratações públicas.

A segunda área que mais impactou o índice refere-se a área de gestão de riscos que apresentou um nível de aderência de 75%. A redução do nível de aderência se deu em função do plano de integridade não apresentar as medidas de tratamento de riscos dos riscos apresentados, bem como informações sobre as etapas de análise e de avaliação e riscos, incluindo dados sobre impacto e probabilidade de cada um dos riscos identificados. O Plano informa que essas etapas ainda serão realizadas posteriormente, o que demonstra que o plano foi aprovado sem a implementação prévia de um processo de gerenciamento de riscos. No site consta o Manual de Gestão de Riscos do MEC, aprovado em 2021, que detalha a metodologia de gestão de riscos da instituição. Entretanto, não foram disponibilizados os dados referentes ao mapeamento de riscos efetivamente realizado pela instituição.

Outro critério que merece destaque refere-se ao comprometimento da alta administração que foi impactado principalmente pela ausência de manifestação pessoal de membros da alta administração em documentos do programa de integridade e no site da instituição. Por outro lado, verificou-se que a alta administração aprovou um conjunto de normas e procedimentos para implementação de medidas de integridade, resultando na aderência de 80% no critério de políticas e procedimentos de integridade e 100% na instituição da instância responsável pela implementação do programa. A comparação desses dados permite inferir que, embora não haja nenhuma manifestação pessoal de membros da alta administração, houve apoio destes na implementação de medidas necessárias à implementação do Programa de Integridade.

Ministério da Saúde

A análise das informações e documentos constantes no site do Ministério da Saúde apontaram um nível de aderência de 55,83% aos critérios de avaliação de programas de integridade. Em geral, esse índice foi impactado negativamente pela ausência no site da instituição de informações sobre o Programa de Integridade. O maior número de informações foi extraído do próprio plano de integridade que não apresenta algumas informações essenciais para avaliação do programa.

Tabela

Ministério da Saúde

Nível de aderência aos critérios de avaliação de Programas de Integridade

| Critério de Avaliação | Pontuação Obtida | Aderência % |
|--|-------------------------|--------------------|
| Comprometimento da Alta Direção | 0,8 | 80,00 |
| Instância Interna Responsável pela aplicação do Programa | 0,25 | 25,00 |
| Código de Ética e Conduta | 1 | 100,00 |
| Políticas e Procedimentos de Integridade | 0,8 | 80,00 |
| Licitações e contratações | 0,2 | 20,00 |
| Controles Internos | 0,5 | 50,00 |
| Treinamento e Ações de Comunicação | 0,5 | 50,00 |
| Canais de Denúncia | 1 | 100,00 |
| Remediação e medidas disciplinares | 0,4 | 40,00 |
| Gestão de Riscos para Integridade | 0,25 | 25,00 |
| Monitoramento | 0 | 0,00 |
| Transparência e Acesso à Informação | 1 | 100,00 |
| Total | 6,7 | 55,83 |

O índice foi mais impactado pelos critérios da instância interna responsável pela aplicação do programa, gestão de riscos para integridade e licitações e contratações.

A instância responsável pela aplicação do programa no Ministério da Saúde é a Diretoria de Integridade, conforme consta no Plano de Integridade do Ministério.

Entretanto, não consta no plano a posição hierárquica da diretoria que permita verificar se a unidade reporta-se diretamente ao Ministro de Estado nem constam referências a autonomia e garantias para o exercício das funções de unidade de gestão de integridade.

O critério gestão de riscos a integridade apresentou uma aderência de 25% aos critérios de avaliação, em função de não haver informações que demonstrassem que foi realizado um processo de mapeamento de riscos à integridade previamente a elaboração do plano de integridade. No plano foram identificados os riscos a integridade apontados pelo Manual de implementação de Programas de Integridade da CGU, o que foi considerado na pontuação do índice. Entretanto, o índice foi impactado negativamente pelo fato de não constarem no plano de integridade nem em outros documentos informações sobre as medidas de tratamento para os riscos identificados, bem como a descrição de uma metodologia de gestão de riscos, estabelecendo critérios de análise e avaliação de riscos.

O critério licitações e contratações foi impactado negativamente pelo fato de não haver previsão no plano de integridade de realização de procedimentos de diligências prévias à contratação (*due dilligence*) nem normas de conduta para fornecedores e obrigatoriedade de inserção de cláusulas anticorrupção nos contratos administrativos. Entretanto, consta no Plano de Integridade que a Diretoria de Integridade estruturou o Projeto de Governança na Aquisição de Insumos Estratégicos para a Saúde e que o projeto encontra-se na fase de implementação das medidas de tratamento dos riscos identificados no processo, o que aumentou o índice de aderência do critério em análise. Outro ponto positivo, refere-se a presença de normas no Código de Conduta Ética dos agentes públicos no âmbito do Ministério da Saúde que vedam expressamente condutas inapropriadas em relação a licitações e contratos.

O monitoramento, considerado um dos pilares de efetividade dos programas de integridade obteve pontuação zero pelo fato de não haver menção no plano de integridade à periodicidade de realização do monitoramento nem a área responsável pela sua realização. No site do Ministério também não foram localizados relatórios ou outras informações que demonstrassem a realização de atividades do monitoramento do programa.

Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

No Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima o nível de aderência aos critérios de avaliação de programas de integridade ficou em 84,83%. Embora tenha atingido um bom percentual, as informações sobre o programa encontram-se dispersas pelo site da instituição. O documento denominado de plano de integridade é composto apenas por um conjunto de ações e não obedece o padrão estabelecido para planos de integridade, prejudicando a função orientativa que esses documentos possuem.

Tabela

Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

Nível de aderência aos critérios de avaliação de Programas de Integridade

| Critério de Avaliação | Pontuação Obtida | Aderência % |
|--|-------------------------|--------------------|
| Comprometimento da Alta Direção | 0,8 | 80,00 |
| Instância Interna Responsável pela aplicação do Programa | 0,75 | 75,00 |
| Código de Ética e Conduta | 1 | 100,00 |
| Políticas e Procedimentos de Integridade | 0,8 | 80,00 |
| Licitações e contratações | 0,45 | 45,00 |
| Controles Internos | 1 | 100,00 |
| Treinamento e Ações de Comunicação | 1 | 100,00 |
| Canais de Denúncia | 1 | 100,00 |
| Remediação e medidas disciplinares | 1 | 100,00 |
| Gestão de Riscos para Integridade | 0,38 | 38,00 |
| Monitoramento | 1 | 100,00 |
| Transparência e Acesso a Informação | 1 | 100,00 |
| Total | 10,18 | 84,83 |

As áreas que mais impactaram negativamente o índice foram a gestão de riscos e a área de licitações e contratações.

No Programa de Integridade do MMA não constam informações sobre riscos à integridade, demonstrando que não houve a realização de um processo de mapeamento de riscos que deveriam ser levados em consideração na elaboração das principais medidas a serem implementadas pelo programa. Embora tenha sido publicada uma política de gestão de riscos, não foram encontrados documentos que trouxessem informações sobre a definição dos critérios a serem adotados, bem como a metodologia a ser utilizada.

Por outro lado, houve uma maior preocupação com a implementação da gestão de riscos na área de licitações e contratações, o que influenciou positivamente essa área. Consta no plano de integridade uma ação para monitorar o relacionamento com os fornecedores de acordo com o nível de exposição a riscos. Além disso, o Ministério do Meio Ambiente elaborou uma norma operacional que torna obrigatória a realização de análise de riscos nas contratações, estabelecendo inclusive metodologia e orientações para elaboração de mapa de riscos. Outras medidas que melhoraram o nível de aderência na área de licitações e contratações foi a inclusão de ações no plano de integridade para adoção de estratégias para expansão do programa para fornecedores e terceiros que se relacionam com o ministério, bem como para verificar existência de vínculos de parentescos entre licitantes e servidores do ministério.

Quanto a elaboração de políticas e procedimentos para integridade, convém destacar a ausência de menção do tema assédio moral e sexual, único item não atendido nessa área.

Ministério do Turismo

O Ministério do Turismo disponibiliza em seu site o Plano de Integridade 2022-2025, elaborado em substituição a versão anterior de 2019, quando a Portaria CGU nº 57/2019 tornou obrigatória a elaboração desses planos para todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A nova versão faz menção ao conjunto de novos normativos editados após 2019 e apresenta uma boa adequação aos conteúdos que devem ser incluídos num plano de integridade, fato que resultou num índice de 79,58% de aderência aos critérios de avaliação de programas de integridade.

Tabela

Ministério do Turismo

Nível de aderência aos critérios de avaliação de Programas de Integridade

| Critério de Avaliação | Pontuação Obtida | Aderência % |
|--|-------------------------|--------------------|
| Comprometimento da Alta Direção | 0,8 | 80,00 |
| Instância Interna Responsável pela aplicação do Programa | 0,75 | 75,00 |
| Código de Ética e Conduta | 1 | 100,00 |
| Políticas e Procedimentos de Integridade | 0,8 | 80,00 |
| Licitações e contratações | 0 | 0,00 |
| Controles Internos | 1 | 100,00 |
| Treinamento e Ações de Comunicação | 1 | 100,00 |
| Canais de Denúncia | 1 | 100,00 |
| Remediação e medidas disciplinares | 0,2 | 20,00 |
| Gestão de Riscos para Integridade | 1 | 100,00 |
| Monitoramento | 1 | 100,00 |
| Transparência e Acesso a Informação | 1 | 100,00 |
| Total | 9,55 | 79,58 |

Esse índice foi mais impactado pela ausência de informações tanto no plano de integridade quanto nas demais seções do site do Ministério pela ausência de informações sobre medidas de integridade relacionadas à área de licitações e contratações.

Outra área que impactou negativamente refere-se à remediação e medidas disciplinares, devido à ausência de procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas, bem como de procedimentos para realização de investigações internas.

A instituição publicou o Código de Conduta e Ética dos agentes públicos do MTu, o que contribuiu positivamente para os critérios de código de conduta e políticas e procedimentos de integridade. O índice apenas foi impactado pela ausência de normas que estabeleçam orientações e controles sobre temas como realização de reuniões, encontros e outros tipos de interações com agentes privados.

Convém ressaltar que a área de gestão de riscos foi considerada com aderência de 100% com base nas informações contidas no plano de integridade sobre a realização de um processo de mapeamento de riscos. De acordo com o documento, o Ministério realizou um mapeamento de riscos, no qual foram identificados os dez principais riscos a integridade, com seus respectivos tratamentos e responsáveis, critérios de probabilidade e impacto, mas que a instituição considerou as informações sensíveis e não as disponibilizou nos anexos do plano. Embora não tenha disponibilizado essas informações, considerou-se, para efeito desta pesquisa, como suficientes as informações sobre a realização de um mapeamento de riscos para subsidiar a elaboração da nova versão do plano de integridade. Além disso, levou-se em consideração, o fato do plano de integridade ter sido apresentado num formato mais completo de informações e sua adequação ao padrão de elaboração desses planos, denotando uma maior maturidade da instituição em relação a elaboração de um plano de integridade.

Ministério de Minas e Energia

O Ministério de Minas e Energia apresentou um nível de aderência de 79,17% aos critérios de avaliação de programas de integridade. A análise foi prejudicada pela ausência de informações atualizadas sobre o Programa de Integridade. No site consta um link para acesso ao Programa, mas durante os testes realizados o link não acessou nenhuma informação. Para não prejudicar a pesquisa, as análises foram realizadas com base no Programa de Integridade publicado em 2019. Essa falta de informações foi considerada na avaliação da aderência do critério transparência e acesso à informação, ao qual foi atribuída uma aderência de 70%, impactando negativamente o índice geral.

Tabela

Ministério de Minas e Energia

Nível de aderência aos critérios de avaliação de Programas de Integridade

| Critério de Avaliação | Pontuação Obtida | Aderência % |
|--|-------------------------|--------------------|
| Comprometimento da Alta Direção | 1 | 100,00 |
| Instância Interna Responsável pela aplicação do Programa | 0,5 | 50,00 |
| Código de Ética e Conduta | 1 | 100,00 |
| Políticas e Procedimentos de Integridade | 0,8 | 80,00 |
| Licitações e contratações | 0 | 0,00 |
| Controles Internos | 1 | 100,00 |
| Treinamento e Ações de Comunicação | 0,5 | 50,00 |
| Canais de Denúncia | 1 | 100,00 |
| Remediação e medidas disciplinares | 1 | 100,00 |
| Gestão de Riscos para Integridade | 1 | 100,00 |
| Monitoramento | 1 | 100,00 |
| Transparência e Acesso à Informação | 0,7 | 70,00 |
| Total | 9,5 | 79,17 |

A ausência de informações sobre a adoção de medidas de integridade na área de licitações e contratação contribuiu para reduzir o nível de aderência aos critérios preestabelecidos.

Em relação à comunicação, o Ministério não possui plano de comunicação e não foram encontradas, no site da instituição, comunicações voltadas para divulgação das ações do Programa de Integridade. Já em relação aos treinamentos, o Plano de integridade possuiu uma ação voltada para realização de capacitações no tema integridade, mas não foram encontradas informações sobre a efetiva realização desses treinamentos, o que acarretou um índice de 50% de aderência ao critério Treinamento e Ações de Comunicações.

O critério Políticas e Procedimentos foi impactado negativamente pela ausência de procedimentos para tratar de assédio moral e sexual. Por outro lado, esse critério apresentou num aspecto positivo devido a existência de normas para participar em audiências e reuniões no Código de Ética e Conduta do MME, aspecto pouco observado nos demais ministérios.

Outro critério que contribuiu negativamente para redução do nível de aderência foi a Instância Interna Responsável pela aplicação do Programa de Integridade devido à ausência de normas que estabelecessem garantias formalmente definidas de

acesso a informações e documentos de outras áreas necessários para exercício de suas atribuições. Além disso, não foi encontrado documento que informasse que a unidade deve ser dotada de autonomia e de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências.

Referências Bibliográficas

ABREU, W. M. de; & GOMES, R. C. (2021). Transparência fiscal explica a percepção da corrupção, mas Democracia importa! Revista de Contabilidade e Organizações, 15:e182094. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2021.182094>

ARRETCHE, Marta. Tendencias no estudo sobre avaliação de políticas públicas. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política Ano i nº 01 Julho a Dezembro/2013.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. Cadernos EBAPE.BR, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Se. 2021.

BAZO, Andressa Loli; TOJAL, Tarcila Fonseca. Lei Anticorrupção: Direito Administrativo Sancionador e sua interfase com o direito penal. Revista de Direito Penal e Compliance, vol. 1/2020, p. 165-184, jan – mar/2020.

BRASIL. Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR. Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-pratico-integridade-par.pdf> Acesso em 28/08/2023.

CASTRO, Leonardo Bellini de. A lei Anticorrupção e a busca de sua integridade sancionatória. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI, vol. 6, n. 21, abr/jun 2022.

CASTRO, Patrícia Reis; AMARAL, Juliana Ventura; GUERREIRO, Reinaldo. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. Revista Contabilidade e Finanças – USP, São Paulo, v. 30, n. 80, p. 186-201, mai./ago. 2019.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Compliance na administração pública: uma necessidade para o Brasil. RDFG – Revista de Direito da Faculdade Guanambi, v. 3, n. 1, 2017, pag. 75-95

CONSERINO, Cassio Roberto; BONVICINO, João Rodrigues da Costa. Deveres e responsabilidades do *chief compliance officer* na condução de investigações internas, à luz dos programas de integridade. Revista de Direito Penal Econômico e Compliance, vol. 4/2020, p. 31-59, out-dez/2020

DAVIS, Kevin E. Anti-corruption Law and Systemic Corruption: The Role of Direct Responses. Revista Direito GV, São Paulo, v. 17, n. 2, maio/ago. 2021, e2129. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202129>

FILHO, Dermeval Farias Gomes; MILANI, Luisa Villar de Queiroz. Criminal compliance: responsabilidade penal por omissão do compliance officer. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.7, n.2, p.12961-12996 feb. 2021, Disponível em <https://brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/24269/19408> . Acesso em 01/05/2022.

SANTOS, Fernando Silva Moreira dos; PAULILLO, Luiz Fernando de Oriani e. A nova realidade brasileira de necessidade de programas de integridade das pessoas jurídicas licitantes em processos licitatórios da administração pública. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 11, n. 3. P. 226-241, 2021.

VIEIRA, K. M., VISENTINI, M. S., & CUNHA, R. T. (2022). Construção e validação de uma escala de percepção da corrupção ao nível do cidadão. *Cadernos EBAPE.BR*, 20(4), 452–469. <https://doi.org/10.1590/1679-395120210173>