

Atividade final - parte 1: Primeira versão do artigo

Aluno: Cesar Augusto Marx

- Indicação do veículo (periódico/conferência) ao qual o artigo será submetido:

Revista de Direito GV

- Link da página de instruções para autores do veículo selecionado para publicação:

<https://direitosp.fgv.br/revista-direito-gv-informacoes-autores>

- Conteúdo do artigo:

A EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E OS PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a aderência dos programas de integridade da Administração Pública Federal aos parâmetros de avaliação estabelecidos na legislação nacional, a fim de discutir se o atendimento a esses parâmetros constituiu um critério suficiente para comprovar sua efetividade na prevenção e combate à corrupção. As análises foram realizadas com base em informações disponíveis nos sites institucionais de cinco Ministérios e apontaram um grau elevado de aderência. Os trabalhos acadêmicos que discutem a efetividade dos programas de integridade consideram em suas avaliações como sendo suficiente o atendimento dos parâmetros de avaliação prescritos na legislação nacional. Entretanto, a presente pesquisa pretende apresentar uma posição divergente ao considerar insuficientes os parâmetros adotados como critério de efetividade. Ao tomar como referencial teórico a distinção entre os produtos de um programa e seus resultados, as análises permitiram concluir que as ações implementadas nos programas de integridade, consideradas como critério de avaliação, constituem produtos e não resultados, que somente seriam alcançados com a redução da corrupção e implantação de uma cultura de integridade nas organizações. Contudo, os métodos atuais de avaliação dos programas de integridade são úteis para identificar fragilidades e apontar necessidades de aprimoramento das ações desses programas.

Palavras-Chave: integridade, corrupção, efetividade, avaliação, lei anticorrupção

INTRODUÇÃO

Os frequentes escândalos de corrupção envolvendo desvios de recursos públicos constituem indícios de que a implementação de ações repressivas e a criação de normas penais mais rígidas não tem sido suficientes para controlar com efetividade a prática de fraudes e corrupção na administração pública brasileira. Pesquisas realizadas por Davis (2021) sobre a corrupção sistêmica levantaram a existência de dúvidas quanto a eficácia da aplicação de proibições legais explícitas à atividade corrupta. Segundo o autor, as vantagens e desvantagem dessas proibições tendem a variar de acordo com os critérios de avaliação escolhidos.

Estudos acadêmicos voltados para a compreensão do fenômeno da corrupção têm identificado uma tendência a mudança da abordagem de combate à práticas de fraude e corrupção. Barreto e Vieira (2021) consideram que houve uma mudança de paradigma em relação ao combate à corrupção, ao se reconhecer que, a adoção de medidas tradicionais punitivas, se adotadas isoladamente são ineficazes se não acompanhadas de medidas preventivas (Barreto e Vieira, 2021, p.443).

Como alternativa à adoção de normas penais mais rígidas e de ações de controle repressivas de corrupção, organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), passaram a incentivar a adoção de estratégias de controle preventivo como a implementação de políticas de integridade ou *compliance*, que incentivem o comportamento ético e a criação de desincentivos à prática de atos de fraudes e corrupção em organizações públicas e privadas.

Entretanto, estudos acadêmicos têm questionado a efetividade desses programas em promover uma redução dos riscos de corrupção nas organizações. Oliveira e Venturini (2021) manifestam preocupações com o “nível de maturidade dos programas de integridade no Brasil e o risco de estímulo aos *sham programs* (ou programas para inglês ver)” (OLIVEIRA E VENTURINI, 2021). Outros autores como Souza (2021) denominam de enlatados os programas que são negociados no mercado e que não guardam relação natural com a rotina das atividades da organização, constituindo-se num conjunto de normas formais incapazes de desenvolver uma cultura de integridade (SOUZA, 2021, p. 54).

Esses estudos corroboram com o entendimento de que a existência de Programas de Integridade por si só não garante que as medidas e procedimentos por eles instituídos estejam em efetivo funcionamento ou que sejam suficientes para promover uma cultura de integridade

capaz de minimizar os riscos de ocorrência de fraudes e corrupção nas organizações. Por isso, a avaliação da efetividade dos programas de integridade a partir de critérios previamente definidos é importante para separar programas que efetivamente funcionam dos programas que apenas existem formalmente.

Estudos realizados no setor público por Barreto e Vieira (2021), utilizando como base parâmetros de avaliação da efetividade dos programas de integridade, internacionalmente aceitos, concluíram haver um considerável alinhamento das práticas de promoção de integridade desses programas com as referenciais nacionais e internacionais (Barreto e Vieira, 2021, p.451).

No setor privado, pesquisa realizada por Castro et al. (2019) para investigar o grau de aderência das empresas brasileiras de capital aberto aos critérios do programa de integridade estabelecidos na Lei Anticorrupção e avaliar a relação entre esses programas e a implantação de controles internos apontou que essas empresas apresentavam substancial grau de aderência aos parâmetros do programa de integridade (CASTRO ET AL., 2019).

Os trabalhos pesquisados mencionam a realização de uma avaliação da efetividade dos programas de integridade a partir da verificação do atendimento de critérios previsto na legislação. Entretanto, a presente pesquisa, tomando como referencial teórico as definições de avaliação de efetividade das políticas públicas pretende discutir se esses critérios podem ser considerados adequados para avaliar a efetividade de programas de integridade.

Metodologia

O presente artigo foi realizado com a utilização do método de pesquisa de estudo de caso múltiplo, de natureza descritiva, para analisar a aderência de programas de integridade pública aos critérios de avaliação internacionalmente aceitos e aos parâmetros de avaliação prescritos na legislação brasileira.

Uma das referências documentais que tratam de diretrizes para de avaliação de programas de integridade foi publicada pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos, o guia *Evaluation of Corporate Compliance Programs*. Esse guia influenciou a definição dos quinze parâmetros de avaliação de programas de integridade estabelecidos no decreto de regulamentação da lei anticorrupção brasileira. Como a presente pesquisa foi realizada apenas

em órgãos públicos, dois dentre esses quinze parâmetros foram excluídos, pois referem-se a registros contábeis e reestruturações societárias pertinentes ao setor privado, resultado em treze parâmetros de avaliação.

Esses treze parâmetros foram reunidos numa planilha contendo questões que demonstram os elementos que devem ser identificados nos documentos do órgão para comprovar seu atendimento, conforme consta no Apêndice A deste artigo. Essas planilhas foram elaboradas com base no formulário de conformidade¹ utilizado no projeto Pró-Ética da Controladoria Geral da União. Entretanto, foram incluídas apenas questões que pudessem ser analisadas com base em fontes documentais disponíveis nos *sites* dos ministérios, como o plano de integridade, política de integridade, política de gestão de riscos, portarias ministeriais e comunicações do ministério sobre ações de integridade.

Para definição da amostra de ministérios que seriam objeto do estudo foram considerados os seguintes critérios:

- 1) ser órgão integrante da administração pública federal direta, ou seja, possuir natureza jurídica de direito público;
- 2) ser órgão responsável pela coordenação de política pública setorial, ou seja, coordenar política pública finalística envolvendo serviços públicos prestados ao cidadão;
- 3) estabilidade organizacional, ou seja, possuir estrutura organizacional estável desde 2019, quando se tornou obrigatória a implementação de programas de integridade nos órgãos e entidades da administração pública federal.

Com base nesses critérios foram selecionados cinco Ministérios:

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

¹ O formulário de conformidade utilizado para avaliação das empresas no Projeto Pró-Ética encontra-se disponível no seguinte endereço: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/avaliacao-e-promocao-da-integridade-privada/empresa-pro-etica/arquivos/2022-2023/formulario-de-conformidade-empresa-pro-etica-2022-2023.pdf>. Acesso em 26/09/2023.

A técnica de pesquisa utilizada foi a análise documental realizada a partir de pesquisas nos sítios eletrônicos dos ministérios no mês de setembro de 2023. A opção pela pesquisa documental em sítios eletrônicos das instituições teve como objetivo verificar se as informações sobre o programa de integridade são de fácil acesso. Em especial, no momento em que parte dos colaboradores estão desenvolvendo suas atividades profissionais em regime de teletrabalho, a disponibilização de informações sobre o programa de integridade constituiu um fator essencial para o sucesso do programa.

1. A efetividade dos programas de integridade pública

A questão da efetividade dos programas de integridade tem sido discutida desde a criação dos primeiros programas nos Estados Unidos em 2006, pelo *Principles of Federal Prosecution of Business*. Os autores Conserino e Bonvicino (2020) citam o Guia dos Estados Unidos para Sentenciamento que define critérios objetivos que regem a atividade dos promotores federais. Esse guia recomenda que seja verificado se a empresa possuía programa de compliance que possa ser considerado efetivo no momento em que a conduta ilícita ocorreu (Conserino e Bonvicino, 2020, p. 4). Com isso, eles demonstram que já havia na época o entendimento de que não bastava a empresa demonstrar que tinha um programa de compliance, mas que esse programa realmente fosse capaz de produzir efeitos na prevenção à corrupção. No mesmo sentido, Filho e Milani (2021) acrescentam que “o ato estadunidense regulou que a mera existência do programa de compliance não é suficiente para evitar a responsabilização da corporação ou de qualquer funcionário, diretor, empregado ou agente por delitos econômicos” (Filho e Milani, 2021, p. 12968).

Para verificar se o programa de compliance é efetivo, as diretrizes do Departamento de Justiça norte-americano sobre a adequação dos programas de compliance recomendam que, três perguntas fundamentais sejam feitas: “(i) o programa foi bem desenhado? (ii) o programa está sendo aplicado seriamente? e (iii) quando posto em prática, o programa funciona? (SOUZA, 2021, p. 53)

Nesse diapasão, os autores Barreto e Vieira (2021) ressaltam que para se verificar a efetividade dos programas de integridade não existe um modelo único, mas existem critérios internacionalmente aceitos para sua avaliação (Barreto e Vieira, 2021, p.445). A OCDE também

emitiu orientações sobre a efetividade dos programas de integridade no guia *Good practice guidance and internal controls, ethics and compliance*. Castro et al (2019) mencionam que, esse guia estabelece doze “práticas para garantir que os programas de integridade fossem implantados pelas empresas com o objetivo de prevenir e detectar, de forma efetiva, práticas de suborno”, Segundo esses autores, essas práticas se assemelham muito aos dezesseis parâmetros de avaliação dos programas de integridade estabelecidos pelo decreto de regulamentação da lei anticorrupção brasileira (CASTRO ET AL., 2019, p. 190)

O Decreto nº 11.129, de 11/07/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, em seu Art. 57, §2º, estabelece que a efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação quanto a sua existência e aplicação dos parâmetros de avaliação ali estabelecidos. Nesse sentido, Conserino e Bonvicino (2020) ressaltam que, para um programa de compliance ser considerado como de fato estruturado e efetivo ele precisa atender aos parâmetros fixados no referido ato regulamentar (Conserino e Bonvicino, 2020, p. 7).

Nesse contexto, cabe discutir como a efetividade de um programa governamental pode ser avaliada. Segundo Arretche (2013), a avaliação de efetividade compreende o “exame da relação entre a implementação de um determinado programa e/ou seus impactos ou resultados.” A autora explica que essa avaliação faz uma distinção entre os produtos de uma política e seus resultados.

Sendo assim, cabe questionar se seria suficiente para avaliação da efetividade dos programas de integridade, o fato deles apresentarem um elevado grau de aderência aos critérios legais de estruturação de um programa de integridade, pois o atendimento a critérios é avaliado a partir da verificação da implementação de uma série de medidas que, na verdade, consistem em produtos, ou seja, procedimentos, normas, treinamentos, sistemas e unidades administrativas. Se um programa de integridade tem como objetivo a redução de fraudes e corrupção, o impacto de sua implementação deveria ser medido mediante a constatação de redução de casos de corrupção e não da existência dos instrumentos de prevenção prescritos na legislação anticorrupção.

2. Análise de Programas de Integridade Pública

2.1 Ministério da Educação

Com base nas informações encontradas no *site* do Ministério da Educação foram analisados os critérios de avaliação do programa, sendo atribuído um nível de aderência de 79,62%, conforme dados apresentados na tabela a seguir:

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
Código de ética e políticas de integridade estendidas	0	0,00
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	79,62

O índice geral de aderência 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 qualquer outra ação voltada para a implementação de políticas de integridade na área. Na sequência, a área de gestão de riscos apresentou um nível de aderência de 75%, em função do plano de integridade não apresentar as medidas de tratamento dos riscos identificados nem informações sobre as etapas

de análise e de avaliação e riscos, incluindo dados sobre impacto e probabilidade de cada um dos riscos mapeados. O Plano de integridade do MEC informa que essas etapas serão realizadas posteriormente, o que demonstra que o plano foi aprovado sem a prévia identificação de riscos. No *site* da instituição consta o Manual de Gestão de Riscos do MEC, aprovado em 2021, que detalha a metodologia de gestão de riscos, entretanto, não foram disponibilizados os dados referentes ao mapeamento de riscos efetivamente realizado pelo Ministério.

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* do MEC. 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.

2.2 Ministério da Saúde

A análise das informações e documentos constantes no site do Ministério da Saúde apontou um índice de aderência de 51,54% aos critérios de avaliação de programas de integridade. Em geral, esse índice foi impactado negativamente pela carência de informações no *site*, sendo o maior número de informações extraídas do 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
Código de ética e políticas de integridade estendidas	0	0,00
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	51,54

O índice geral de aderência foi impactado negativamente pelos critérios da instância interna responsável pela aplicação do programa, falta de normas de condutas voltadas para terceiros, gestão de riscos para integridade e licitações e contratações.

A instância responsável pela aplicação do programa de integridade 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 se reporta 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 diligence*) 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 se encontra 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. Por outro lado, não foram elaboradas normas de condutas para fornecedores, o que impactou o critério de código de ética e políticas de integridade estendidas.

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 da Saúde também não foram localizados relatórios ou outras informações que demonstrassem a realização de atividades do monitoramento do programa.

2.3 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 ao padrão estabelecido para planos de integridade, prejudicando a função orientativa que esses documentos devem ter.

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
Código de ética e políticas de integridade estendidas	0,5	50,00
Políticas e Procedimentos de Integridade	0,8	80,00
Licitações e contratações	0,40	40,00
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	10,63	81,77

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 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. Ressalta-se ainda 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.

2.4 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 73,46% 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
Código de ética e políticas de integridade estendidas	0	0,00
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	73,46

Esse índice foi mais impactado pela ausência de informações tanto no plano de integridade quanto nas demais seções do site de informações sobre medidas de integridade relacionadas à área de licitações e contratações, bem como da não elaboração de normas de conduta para fornecedores do órgão.

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 elaboração do Código de Conduta e Ética dos agentes públicos do MTur contribuiu positivamente para atendimento dos 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 do Turismo 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 do órgão em relação a elaboração de um plano de integridade.

2.5 Ministério de Minas e Energia

O Ministério de Minas e Energia apresentou um nível de aderência de 73,08% 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
Código de ética e políticas de integridade estendidas	0	0,00
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	73,08

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 contemplado pelos 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.

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.

3. Discussão dos Resultados

As análises amostrais realizadas em documentos dos cinco órgãos selecionados pela pesquisa apresentaram um resultado positivo quanto à aderência aos critérios de efetividade dos programas de integridade, tendo em vista que, com exceção do Ministério da Saúde, todos os demais obtiveram um nível de aderência superior a 70%. Esse resultado positivo se deve em parte ao fato de um programa de integridade envolver a implementação de uma série de políticas e procedimentos que já estão previstos em legislações anteriores à obrigatoriedade de implementação de programas de integridade na Administração Pública federal, conforme explicam Oliveira, Santos e Oliveira. (2019):

o compliance na Administração Pública surge como uma espécie de metodologia para auxiliar os mecanismos de controle já impostos pela legislação através de mecanismos diferentes dos que já existem como códigos de condutas ainda mais específicos para os funcionários públicos, canais de

denúncia menos burocráticos, treinamentos para agentes que fomentem a cultura de ética e combate aos atos ilícitos e outras medidas que poderão ser aplicadas de acordo com a realidade de cada órgão da administração. (OLIVEIRA; SANTOS; OLIVEIRA, 2019)

Esse mesmo entendimento encontra-se presente nos documentos orientativos da CGU que explicam esse caráter não inovador dos programas de integridade, destacando que sua vantagem está na coordenação de um conjunto de instrumentos para o atingimento de um objetivo comum, o combate à corrupção e o surgimento de uma cultura de integridade nas organizações:

os instrumentos de um programa de integridade incluem diretrizes já adotadas através de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da integridade institucional. (BRASIL, 2017, p. 7).

Nessa esteira, a área que se refere à elaboração de políticas e procedimentos de integridade, que abrange conflitos de interesses, nepotismo, assédio, brindes e presentes e condutas em reuniões, obteve uma aderência de 80% aos critérios de avaliação de efetividade em todos os Ministérios analisados.

No caso da prevenção de conflitos de interesses, a Lei nº 12.813, de 01/07/2013, definiu as situações que configuram conflito de interesses durante e após o exercício de cargo ou emprego público. Em função disso, a CGU criou o Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI) que possibilita o envio de consultas e pedidos de autorização para o exercício de atividade privada por servidor ou empregado público e criou um procedimento interno para deliberação sobre consultas e pedidos de autorização de exercício de atividade privada pela Portaria CGU nº 1.911, de 04/10/2013. Sendo assim, o critério referente a elaboração de normas que tratem de conflitos de interesses foi considerado atendido em todos os Ministérios, tendo em vista que nos sites institucionais são disponibilizadas informações sobre essas normas e o *link* para realização de consultas ao sistema SeCI.

Em relação às práticas de nepotismo, a União editou o Decreto nº 7.203, de 04/06/2010, que dispõe sobre a vedação ao nepotismo no âmbito da Administração Pública Federal. De acordo com esse normativo, cabe a Controladoria Geral da União notificar os casos de nepotismo às autoridades competentes. Nesse sentido, a Ouvidoria Geral da União, unidade

da CGU, recebe denúncias de casos de nepotismo e possuiu procedimentos específicos para tratamento de denúncias dessa natureza que são aplicáveis a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Por isso, independentemente da existência de programa de integridade, os órgãos e entidades da administração pública federal já apresentam em seus sites orientações sobre a vedação ao nepotismo e a forma de enviar denúncias de possíveis ocorrências.

Outro procedimento incluído nessa área refere-se a normas que tratam de presentes, brindes e hospitalidades, como refeições, viagens e hospedagens a agentes públicos, situações já regulamentadas pelo Decreto nº 10.889, de 09/12/2021, que estabelece normas sobre o recebimento e tratamento de presentes e concessão de hospitalidades por agente privado. Em todos os Ministérios analisados foram encontradas normas e orientações pertinentes a essa matéria nos códigos de ética e conduta da instituição. Algumas dessas situações, conforme disposto na Lei nº 12.813, de 16/05/2013, podem configurar hipóteses de conflitos de interesses e por isso devem ser encaminhadas para consulta a CGU pelo Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI), disponível nos sites das instituições pesquisadas.

A área de políticas e procedimentos de integridade foi impactada negativamente pelo não atendimento a dois critérios, a ausência de normas que tratam de assédio moral e sexual, no Ministérios de Meio Ambiente e Mudança do Clima e no Ministério de Minas e Energia, e ausência de normas que estabelecem orientações e controles sobre temas como realização de reuniões, encontros e outros tipos de interações com agentes privados, no Ministério da Educação, no da Saúde e no do Turismo.

Outras áreas de avaliação que também obtiveram elevado nível de aderência em função da existência prévia de políticas foram as áreas de transparência e canais de denúncia.

No caso dos canais de denúncia, existe um sistema de ouvidoria do Poder Executivo Federal com unidades em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Além disso, existe uma plataforma integrada de ouvidorias, o FalaBR, na qual o cidadão pode enviar pedidos de acesso à informação e manifestações de ouvidoria, como denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios. Sendo assim, em todos os sites institucionais pesquisados foram encontradas orientações sobre a realização de manifestações de ouvidoria e *links* para acesso a plataforma de denúncias.

A área de transparência também obteve avaliação positiva em função da existência de todo um arcabouço normativo no nível federal que determina que os órgãos e entidades da

administração pública federal disponibilize certas informações em seus *sites* institucionais. Nas páginas institucionais analisadas pela pesquisa, as instituições estão disponibilizando essas informações diretamente ou mediante *links* para o Portal da Transparência do Governo Federal.

A existência do sistema de controle interno e do sistema de corregedoria que têm unidades administrativas já implementados nos órgãos analisados, contribuiu para a boa avaliação do critério controle interno e remediação.

Essa existência previa de alguns instrumentos de controle e de normas de conduta representa uma vantagem das organizações públicas em relação às organizações do setor privado, quando submetidas à avaliação de seus programas de integridade. Por não serem obrigadas legalmente a instituir uma série de procedimentos de integridade, as empresas privadas, quando optam pela implementação de um programa de integridade, precisam criar um conjunto de políticas, procedimentos e unidades administrativas que já existem nas organizações públicas em função de uma série de exigências legais. Como exemplo, pode-se citar a exigência de criação de procedimentos de diligências prévias a contratação (*due dilligence*), procedimento já realizado pelas organizações públicas, que são compulsoriamente obrigadas pelas normas de licitações e contratos a realizarem uma série de consultas sobre a regularidade das empresas a serem contratadas. Embora, nos programas de integridade haja uma ampliação do escopo dessas verificações prévias, algumas análises, que não eram objeto de atenção por parte do setor privado, já eram realizadas pelas organizações públicas.

A análise do nível de aderência identificada em cada um dos Ministérios da amostra apontou que a área de licitações e contratação foi a área que mais impactou negativamente a avaliação da efetividade dos programas de integridade. Dos cinco programas de integridade analisados, três não fazem qualquer menção a área de licitações e contratações, com exceção do Ministério da Saúde e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que mencionam a implementação de alguns instrumentos de integridade relacionados à essa área, conforme já descrito anteriormente.

O setor de licitações e contratos administrativos assume uma grande relevância no contexto da discussão da integridade pública pelo alto grau de vulnerabilidade e exposição a riscos de corrupção. Os colaboradores desse setor possuem um maior grau de relacionamento com agentes privados e lidam com transações comerciais, envolvendo aquisição de bens e serviços, compras e obras públicas, o que abre margem para o surgimento de situações de favorecimento e oferecimento de vantagens pessoais. Por isso, constituiu uma boa prática de

gestão, a elaboração de normas de conduta e ética especificamente votadas para os servidores que atuam no setor de licitações e contratos. Nesse aspecto, merece destaque a inclusão no Código de Conduta Ética dos agentes públicos no âmbito do Ministério da Saúde de normas que vedam expressamente condutas inapropriadas em relação a licitações e contratos.

A inclusão da área de licitações e contratos nos programas de integridade é incentivada por organismos internacionais como a OCDE que emitiu a Recomendação do Conselho em Matéria de Compras Públicas. Nesse documento orientativo, a OCDE recomenda a elaboração de desenho institucional de instrumentos sobre integridade específicos para cada processo licitatório, bem com a implementação de programas de treinamentos e educação para os colaboradores que atuam na área de compras públicas, (Ipea, 2021, p. 19). A OCDE defende que a administração pública deve exigir dos interessados em participar de compras públicas mecanismos de controle, *compliance* e anticorrupção, bem como o desenvolvimento de programas de combate à corrupção para fornecedores. (OCDE, 2017, p. 7) o que foi adotado pela nova lei geral de licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133, de 01/04/2021.

Outro importante instrumento trata-se a inclusão de cláusulas anticorrupção nos contratos administrativos estabelecendo o compromisso das empresas contratadas com o cumprimento da legislação anticorrupção e com as normas do programa de integridade do contratante. Embora, em alguns planos de integridade, como do Ministério da Infraestrutura, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e do Banco Central, já exista a previsão de inclusão de cláusulas dessa natureza, nos Ministérios analisados por essa pesquisa, não foram adotadas medidas nesse sentido. A inclusão de cláusulas anticorrupção em contratos está sendo mais amplamente adotada pelas empresas estatais, em especial, a partir da publicação da Lei nº 13.303, de 30/06/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das estatais. Como exemplo, pode-se citar a Petrobrás, que incluiu nos contratos cláusulas de conformidade, com o objetivo de prever obrigações de *compliance* e estabelecer uma relação de negócios com os fornecedores baseada na ética, na integridade e na transparência.

Outra área de avaliação que merece destaque é a área de gestão de riscos, que constitui um dos pilares essenciais dos programas de integridade pelo fato de realizarem um mapeamento dos principais riscos ao cometimento de fraudes e corrupção nas organizações, considerada por muitos autores, como Conserino e Bonvivino (2020), como elemento estruturante dos programas de integridade (CONSERINO E BONVICINO, 2020, p. 8).

A análise da área de gestão de riscos à integridade buscou identificar o atendimento do disposto na Portaria CGU nº 57/2019, que em seu art. 5º, III, estabelece que os planos de integridade devem conter o levantamento de riscos para integridade e medidas para seu tratamento. A gestão de riscos a integridade está relacionada diretamente à razão de ser dos programas de integridade, pois como esses programas têm como objetivo a adoção de instrumentos capazes de reduzirem a exposição da organização à eventos que possam permitir a ocorrência de fraudes e corrupção, o mapeamento prévio dos riscos à integridade constituiu um elemento essencial para garantir a efetividade dos programas de integridade, como ressaltam os documentos orientativos da CGU:

O levantamento e a análise de riscos realizados previamente à implementação do Programa de Integridade ajudarão a organização a identificar suas vulnerabilidades e as áreas mais suscetíveis à corrupção, o que lhe dará a oportunidade de atuar de maneira mais direcionada e especializada, para prevenir de forma mais eficiente e eficaz a possibilidade de ocorrência dos eventos apontados (BRASIL, 2017, p. 12).

A gestão de riscos à integridade também assume relevância nas empresas estatais, conforme explicam Kim, Falcetta e Longo (2018). Segundo esses autores o “primeiro passo para implantação de um programa de compliance é a realização de análise de riscos e criação de um perfil de riscos da estatal com o intuito de mapear e avaliar os riscos e vulnerabilidades as quais a empresa está sujeita” (KIM; FALCETTA; LONGO, 2018, p. 175).

De modo análogo, essa orientação também se aplica às empresas do setor privado. Segundo Neves e Figueiroa (2019) uma “gestão de compliance que não conhece os seus principais riscos jamais poderá ser uma gestão de compliance efetiva”. Segundo eles, o levantamento de riscos deve ser realizado previamente, “antes de se pensar num código de conduta, políticas de *compliance* e os respectivos fluxos, procedimentos e formulários, uma vez que estes serão elaborados a partir dos riscos mapeados (NEVES e FIQUEIROA, 2019, p. 32).

Entretanto, na amostra analisada, dois dos cinco planos de integridade não apresentam o levantamento de riscos, os do Ministérios da Educação e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Em relação às medidas de tratamento dos riscos, três dos cinco planos não constam tais medidas, o do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde nem o do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

A gestão de riscos ainda é um assunto novo na administração pública brasileira e sua implementação depende de realização de treinamentos, capacitações e sensibilização dos gestores quanto à sua relevância na gestão pública atual. Infelizmente, muitos órgãos e entidades ainda não possuem um corpo técnico capacitado para realização de tais atividades. Falha semelhante foi identificada na esfera municipal em pesquisa realizada por Barreto e Vieira (2021) que identificaram a ausência de práticas de riscos nos programas de integridade da esfera municipal devido a uma possível fragilidade na capacidade gerencial, comprometendo a efetividade das medidas anticorrupção. (BARRETO E VIEIRA, 2021)

CONCLUSÃO

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

As análises realizadas com base em informações disponíveis nos sites institucionais de cinco Ministérios apontaram um resultado positivo, demonstrando um grau elevado de aderência aos critérios de avaliação de efetividade de programas de integridade, devido em parte, a implementação prévia de um conjunto de políticas, procedimentos e mecanismo que compõe a estrutura de integridade de uma organização, como auditoria, ouvidoria, corregedoria, comissões de ética, códigos de conduta e mecanismos de transparência.

A presente pesquisa apresenta limitações pelo fato de ter sido realizada apenas com base em documentos e informações disponíveis nos *sites* das instituições, podendo demonstrar aspectos meramente formais da implementação desses programas sem identificar a percepção dos colaboradores das instituições envolvidas. Para aprofundamento das análises seria necessária a realização de visitas técnicas nas instituições, realização de entrevistas e solicitação de documentos adicionais para comprovar a implementação de medidas de integridade.

Embora tenha considerado satisfatória a aderência dos programas de integridade aos parâmetros de avaliação estabelecidos na legislação nacional, ainda permanece a dúvida em

relação a se considerar suficiente o atendimento a esses parâmetros como comprovação da efetividade dos programas de integridade na prevenção e combate à corrupção.

Retomando a distinção que Arretche (2013) faz entre os produtos de um programa e seus resultados, pode-se concluir que as ações implementadas nos programas de integridade para atendimento aos critérios de avaliação constituem produtos e não resultados, que seriam obtidos com a efetiva redução de casos corrupção mediante a implantação de uma cultura de integridade. A partir da comprovação desses resultados se poderia medir o impacto da implementação do programa e por conseguinte se falar em efetividade dos programas de integridade. Entretanto, os documentos referenciais e orientativos tanto internacionais quanto os nacionais, consideram o atendimento desses parâmetros com critérios de avaliação da efetividade dos programas de integridade.

A avaliação do impacto de uma política consiste numa tarefa de difícil execução, em especial, quando depende da efetivação de uma mudança de cultura organizacional, como no caso dos programas de integridade. Nesse sentido, o presente trabalho pretende incentivar que outros pesquisadores considerem a fragilidade das atuais metodologias de avaliação da efetividade dos programas de integridade e sua incapacidade de provarem que esses programas estão produzindo os resultados para os quais foram criados e que assim, desenvolvam metodologias capazes de avaliar os impactos desses programas na redução da corrupção em organizações públicas e privadas.

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. Tendências 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 para Implementação de Programas de Integridade: Orientações para o setor público. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Brasília, 2017, julho de 2017. Disponível em https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf Acesso em 17/09/2023

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.

KIM, Shin Jae; MUZZI, Renata; FALCETTA, Giovanni; LONGO, Thaisa Toledo. *Compliance* em empresas estatais. Padrões internacionais e legislação brasileira. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironi Aguirre de (Coord.) *Compliance*, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 327-342.

NEVES, Edmo Colnaghi. FIGUEIROA, Caio Cesar. Gestão de Riscos. In: CARVALHO, André Castro; (Coord.) ALVIM, Tiago Cripa; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. *Manual de Compliance/* Coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo de Pinho Bertocelli, Otávio Venturini. {2. Reimpr.} - Rio de Janeiro: Forense, 2019.

OLIVEIRA, Arlley Cavalcante de; SANTOS, Mariana Costa dos; OLIVEIRA, Nazareth Pires. *Compliance* na administração pública: uma análise crítica sobre a natureza do instituto no setor público diante de outros mecanismos de controle. *LexCult*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 94-108, mai./ago. 2019

OLIVEIRA, Gustavo Justino. VENTURINI, Otávio. Programas de integridade na nova Lei de licitações: parâmetros e desafios. *Revista Consultor Jurídico*, 6 de junho de 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-jun-06/publico-pragmatico-programas-integridade-lei-licitacoes>. Acesso em 25/09/2023

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos*. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conselho-contratos.pdf>. Acesso em: 18/09/2023.

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 EBAPÉ.BR*, 20(4), 452–469. <https://doi.org/10.1590/1679-395120210173>