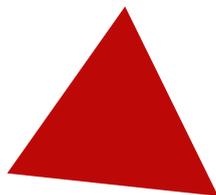


# IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ESFERA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO ACÓRDÃO Nº 1.905/2017, DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO\*



**Tatiana Camarão**

Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG. Diretora Secretária do Instituto Mineiro de Direito Administrativo. Professora de Direito Administrativo

## 1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), a governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.<sup>1</sup>

Em verdade, a governança se propõe a preservar o valor da organização, o que, transportado para a realidade das organizações públicas, representa o atendimento da finalidade para a qual o órgão ou entidade pública foi criado, por meio da condução de políticas públicas e da prestação de serviços com eficiência, qualidade e ética.

É consabido também que um dos pilares da governança é a integridade,<sup>2</sup> a qual tem o objetivo de assegurar que a organização está em conformidade com as leis e os princípios éticos, bem como o de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

O programa de integridade nas organizações públicas assume especial importância para a efetividade da Lei Anticorrupção Empresarial – Lei nº 12.846/2013, pois há que se ter uma sinergia entre o *compliance* público e privado, assegurando relações ético-negociais aceitáveis.

Nessa toada, o PL nº 4.253/2020, que cria o novo marco legal das licitações e contratos administrativos, destaca, notadamente, o programa de integridade, tornando obrigatória a sua apresentação pelo contratado, especialmente nas contratações de grande vulto. A apresentação e qualidade do programa também ficam estabelecidas como critério de desempate e medida de mitigação de penalidades.<sup>3</sup>

---

\*Artigo inédito.

1 Referencial Básico de Governança Organizacional para Organização e outros entes jurisdicionados ao TCU, 3ª edição, p. 36.

2 Art. 3º do Decreto nº 9.203/2017

3 Art. 25, § 4º. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

Art. 59. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:  
(...)

IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

Art. 155. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

(...)

V - a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

Art. 162. Parágrafo único. A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII do caput do art. 154 desta Lei exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento do programa de integridade pelo responsável.



Ocorre que a maioria dos órgãos e entidades públicas sofre com a ausência dos parâmetros que compõem o sistema de integridade.

O Acórdão nº 1.905/2017 – Plenário do Tribunal de Contas da União, de relatoria do ministro Marcos Bemquerer, evidencia essa realidade. O estudo, voltado à coleta e análise de informações acerca do estágio de implantação dos sistemas de controles internos administrativos das organizações municipais de determinado estado, concluiu que 86,67% dos entes avaliados não têm código de conduta, mecanismos adequados de coibição dos desvios de natureza disciplinar e órgão de ouvidoria. E 100% dos municípios não têm plano de capacitação.

Advirta-se que esse diagnóstico espelha a realidade da maioria dos municípios brasileiros e a gravidade da lacuna de estruturas básicas de controle e integridade.

Em âmbito federal, para impulsionar a implantação da governança e programa de *compliance* público, foi editado o Decreto nº 9.203/2017 e a Portaria nº 1.089/2018, da Controladoria Geral da União (CGU), com os procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade. Alguns estados e municípios<sup>4</sup> estão adotando a mesma medida, o que revela um movimento virtuoso com vistas à mudança desse cenário.

Em desfecho dessas considerações preliminares, o presente artigo se propõe a tratar do programa de integridade dos órgãos e entidades públicas, considerando sua relevância para a efetividade da governança e os desafios para sua implantação e implementação, considerando os resultados apontados no Acórdão nº 1.905/2017 – Plenário do TCU.

## 2 OS PARÂMETROS DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

No dia 1º de agosto de 2013, foi promulgada a Lei nº 12.846, chamada Lei Anticorrupção Empresarial, a qual prevê a responsabilização objetiva, administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública, dando destaque às fraudes nas licitações e contratações públicas,<sup>5</sup> com previsão de sanções administrativas de enorme impacto financeiro e reputacional para as empresas envolvidas. Essas sanções deverão ser aplicadas por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR),<sup>6</sup> sendo certo que a existência de um programa de integridade na empresa a ser punida pode ser considerado um elemento de mitigação da pena.

Essa lei foi regulamentada no âmbito do Poder Executivo federal pelo Decreto nº 8.420/2015, o qual prevê, no seu artigo 42, os requisitos mínimos de um programa de integridade, a saber: compromisso da alta administração, análise periódica de riscos, código e políticas de conduta, plano de capacitação permanente, canal de denúncias e monitoramento contínuo. Portanto, para que se tenha um programa de integridade, esses parâmetros devem ser adotados e, por sua natureza, executados como rotina nas organizações.

4 Decreto nº 9.660/20 do estado de Goiás; Decreto nº 55.416, de 21 de julho de 2020, do município de São Luís.

5 Art. 5º (...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
- g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

6 As sanções estão previstas no art. 6º e art. 22 da Lei nº 12.846/2013: multa, publicação extraordinária da decisão sancionadora, inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.

Diante do exposto, faz-se necessário a abordagem sobre os mecanismos destacados do programa de integridade e sobre os esforços que devem ser empreendidos para sua implantação.

### **3 OS DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA IMPLANTAÇÃO DO MODELO PROPOSTO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

#### **3.1 Do comprometimento da alta direção**

Das variadas formas que comprovam o patrocínio do programa de integridade pela alta direção, o exemplo de comportamento ímpar, em estrita consonância com os valores e princípios que pregam, é de extrema importância e deve ser o primeiro ato a ser observado por esse grupo, sob pena de o projeto ser desacreditado pelos demais colaboradores. Outra demonstração cabal de comprometimento é a inclusão do programa de integridade no planejamento estratégico da organização e a participação ativa na sua implementação e bom funcionamento. A participação nos treinamentos e na capacitação relacionados ao programa também é ativo valioso, afinal, “o exemplo vem de cima”.

Para o pleno funcionamento da área de integridade, a alta administração deve, ainda, oferecer recursos materiais, humanos e financeiros, bem como disponibilizar um canal de atendimento aos servidores e colaboradores para quando surgirem dilemas éticos.

Não há dúvida de que a pavimentação do caminho para a externalização do comprometimento da alta direção na administração pública tem desafios que lhe são próprios e que podem ser observados no diagnóstico realizado pelo TCU, no Acórdão nº 1.905/2017 – Plenário.

Uma das situações aventadas no documento supracitado diz respeito à ausência de governança nas organizações, comprometendo a implantação do programa. A autonomia financeira e organizacional que deve ser assegurada à área de *compliance* também é um problema emblemático, pois os órgãos e entidades públicas estão sofrendo grave crise econômica que, somada às graves consequências da pandemia da Covid-19, resultam em escassez de recursos financeiros. Do mesmo modo, a independência da instância de *compliance*, tão necessária para sua eficácia e garantia de imparcialidade, decorre de uma reforma na estruturação organizacional, outro grande desafio.

Pode-se citar, ainda, como problemática da implantação do programa de integridade e que pode comprometer a sua continuidade e efetividade, a alternância periódica dos quadros da alta administração nos órgãos e entidades públicas, decorrente do sistema eleitoral. Todo processo de mudança demanda certo tempo para acontecer. Nessa alternância natural do sistema eleitoral brasileiro, quando os colaboradores começam a internalizar o novo comportamento, pode vir uma nova liderança que não esteja preparada e treinada adequadamente para tomar a frente na continuidade do processo, comprometendo, assim, o que já vinha sendo realizado.

Por fim, há resistência dos dirigentes públicos de participarem de treinamentos e capacitações, prejudicando o fortalecimento do compromisso da alta administração, manifestado por meio de uma mudança de postura e comportamento. Como dito anteriormente, o “exemplo vem de cima”. Tal comportamento pode prejudicar desde a capacitação correta da liderança para o processo em curso, como até mesmo incitar nos colaboradores a não importância dos treinamentos específicos do programa de integridade.

Como se pode perceber, a alta administração desempenha um papel extremamente relevante na implementação do programa de integridade e são várias as estruturas falhas e os riscos a serem enfrentados no ambiente público.



### 3.2 Da gestão de riscos

É imprescindível, ainda, para a implantação do programa de integridade, que a organização conheça e interprete bem os riscos aos quais se sujeita nessa área tão vulnerável e promova o seu mapeamento e mensuração, pois, a partir daí, poderá definir os processos de prevenção, mitigação e controle dos riscos.

Com efeito, cumpre ressaltar que o TCU apresentou relatório demonstrando que os órgãos públicos sofrem com a falta do sistema de gestão de riscos,<sup>7</sup> outra grande deficiência que desponta.

Para além de se implementar a gestão de riscos, há que se ater a uma de suas etapas mais relevantes, o monitoramento contínuo, peça motor para que se estabeleçam ações mitigatórias e revisões de percurso. Para tanto, é essencial que os órgãos de controle interno estejam preparados para essa função e prática.

### 3.3 Do código de conduta

Acerca do código de conduta, que orienta a atuação de todos os servidores colaboradores<sup>8</sup> independentemente de cargo ou funções exercidas, o Acórdão nº 1.905/2017 – Plenário do TCU constatou que, em quase 100% das organizações institucionais pesquisadas, ele inexistia ou não trata todos os aspectos com a abrangência exigida, impedindo que se tenha uma gestão de riscos efetiva e políticas para adoção de uma postura ética nos negócios.<sup>9</sup>

Enfim, a ausência de um documento que sirva como diretriz de conduta dos colaboradores para que estejam alinhados com os valores e as regras da organização é outro grande desafio a ser enfrentado. Como exigir o que não está externalizado de forma padronizada e contratual? Fica a pergunta.

### 3.4 Do treinamento

Identificar conduta ética ou não ética nem sempre é tarefa fácil, fato que dita a importância de se ter a regência de um código de conduta e o devido treinamento para sua interpretação com exemplos reais que podem ocorrer. Dessa forma, é forçoso que servidores de todos os níveis hierárquicos recebam treinamentos periódicos do código de conduta, para que possam avaliar e identificar comportamentos éticos e não éticos, sanar dúvidas e se sentirem mais confortáveis para exercerem suas funções de acordo com as exigências. Entretanto, em face ao treinamento ser imprescindível, reside nova polêmica: para os gestores públicos, treinamento é custo, e não investimento indispensável.

O Acórdão nº 1.905/2017 – Plenário do TCU demonstra, de forma cabal, o desinteresse dos gestores pela capacitação de seus servidores. De acordo com o levantamento, 100% das organizações não têm plano de capacitação. Ora, um plano de capacitação com previsão de treinamentos periódicos é vital para reforçar o comportamento ético em todas as instâncias da organização e evitar a prática de irregularidades. Como lidar com tal desinteresse? Mais um desafio a ser atacado.

### 3.5 Canal de ouvidoria e tratamento da denúncia

A existência de um canal de ouvidoria também promove a eficiência e eficácia de um programa de integridade, sendo canal fundamental para tratamento das irregularidades, já que, por ele, pode-se

7 TCU – TC 020.830/2014-9.

8 O Tribunal de Contas da União, por meio do Processo nº 031.604/2016-1, reconhece que as organizações necessitam implementar uma infraestrutura de gestão da ética, sendo um dos elementos mais importantes o código de conduta, que deve ser internalizado bem como ter monitorada sua aplicação. O TCU, no processo Acórdão nº 581/2017 – Plenário, destacou a importância do código de conduta para que as organizações sejam reconhecidas em conformidade com a infraestrutura de gestão da ética.

9 Outro trabalho do TCU relacionado à governança pública das organizações da administração pública federal (TC 020.830/2014-9), voltada ao tema código de conduta, demonstrou que, em mais da metade de todas as organizações pesquisadas, o código de ética inexistia ou não contempla todos os requisitos e abrangência necessários.

tomar ciência de atos que violem os padrões éticos e de conduta pactuados, procedentes de diversas situações, por meio de denúncias de pessoas internas e externas. Esse canal deve ser oferecido amplamente a qualquer cidadão e deve garantir a confidencialidade do denunciante, a não retaliação e o sigilo do conteúdo denunciado, sendo que as denúncias podem ser feitas anonimamente, desde que o denunciante seja cientificado das sanções aplicadas em caso de conduta desconforme.

O Acórdão nº 1.905/2017 – Plenário do TCU apresenta uma realidade preocupante também nesse parâmetro, já que a maioria das organizações analisadas não tem ouvidoria implementada, prejudicando o recebimento de comunicações dos interessados.

Vale registrar que a denúncia tipificada como ilícito, previsto no art. 5º da Lei Anticorrupção nº 12.846/2013, será processada por meio do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). Se houver servidor envolvido, deverá ser instaurado sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e, nos demais casos, a denúncia deverá ser encaminhada para as áreas competentes no órgão ou entidade pública referida. Dessa feita, é importante que as organizações regulamentem o PAR e desenhem o fluxo da investigação, orientando quem são os responsáveis pelo tratamento, os prazos, a investigação interna, os pedidos revisionais, as medidas disciplinares, o reporte ao denunciante e o encerramento da denúncia com as medidas adotadas.

Aqui reside também outro assunto de maior preocupação. A administração pública tem muitas dificuldades de apenar empresas que praticaram irregularidades na execução contratual. A maioria dos órgãos públicos, até hoje, não consegue aplicar as punições previstas na Lei de Licitações e Contratos, pois não tem o procedimento sancionatório regulamentado e adotado na instituição. Transportando para realidade do PAR, esse é um nó górdio a ser cortado.

Por conseguinte, e a título de arremate deste tópico, de acordo com o Acórdão nº 1.905/2017 – Plenário do TCU, as organizações públicas apresentam porcentagem elevada de falta de ouvidoria nas organizações, razão pela qual merece atenção ciosa dos dirigentes, pois a efetividade do programa depende do canal de entrada de denúncias para externalizar o compromisso da organização em sancionar condutas desconformes.

Não bastasse isso, são poucos os municípios que regulamentaram a Lei Anticorrupção Empresarial e possuem um processo administrativo de responsabilização estruturado.

### 3.6 Comunicação

Um plano de comunicação que busque engajamento e conscientização dos servidores, disseminando os valores eleitos pela entidade pública e fixando as regras do código de conduta, é outra medida essencial para efetividade do programa de integridade. Com efeito, um aspecto negativo perceptível em vários órgãos e entidades públicas é a falta de comunicação das políticas e ações estratégicas dos órgãos, o que compromete a transparência e disseminação das informações e aumenta a fragilidade do programa.

### 3.7 Monitoramento

Por fim, para a promoção do ambiente ético nas organizações, o monitoramento contínuo é a ação que atenuará os riscos, desvios éticos e a ocorrência de fraudes e corrupção.

Nas empresas privadas, uma das ferramentas de monitoramento e prevenção quanto à confecção de laços espúrios na relação de negócios é a realização de *due diligence*, que é a verificação prévia, diligência e investigação de toda a história da contratada por meio de uma análise rigorosa de dados e evidências coletadas e verificação dos riscos que ela representa. Destaca-se que, caso a empresa apresente alto risco de situações impeditivas, poderá ficar impedida de ser contratada.



Convém ressaltar que, no caso dos órgãos e entidades públicas, não há como adotar, de acordo com a atual Lei de Licitações e Contratos, a exclusão de empresas que apresentam situação de risco para o negócio. Entretanto, é possível fomentar-se um processo de depuração acerca da empresa que pretende ser contratada, assim como sobre seus representantes, incluindo sócios e administradores, de modo a certificar-se de que não há situações impeditivas à contratação. Se for diagnosticado alto risco de integridade, sem que se tenha a prerrogativa de impedir a participação, recomenda-se adotar uma gestão e fiscalização contratual com acompanhamento e supervisão diligentes e mais rigorosos que o habitual.

Nesse ponto, mais uma vez, encontra-se medida desafiadora para órgãos e entidades públicas que têm carência de estrutura para essas diligências e os seus servidores, via de regra, não recebem treinamento para gerir e fiscalizar os contratos. Não somente isso, volta-se com essa discussão aos pontos de falta de plano de capacitação e desinteresse por tal tópico por parte das lideranças dos órgãos e entidades públicas.

#### **4 CONCLUSÃO**

Diante do exposto, fica evidente que o início dos desafios dos órgãos e entidades públicas para implementarem seus programas de integridade reside na falta de governança. Sem uma governança clara e objetiva, torna-se impossível iniciar o processo sequer de desenhar fluxos e procedimentos para construção de um programa de integridade que abarque o arcabouço de parâmetros exigidos. Sem governança, também não há evidências de garantia de uma prestação de serviços públicos adequada, imparcial, proba, eficiente e transparente.

Sob esse prisma, o programa de integridade ganha relevância, pois é um promotor da demanda por uma estrutura de governança, já que os dois institutos são umbilicalmente imbricados.

Nota-se que são vários os desafios a serem enfrentados na implementação tanto de uma boa estrutura de governança como de um programa de integridade no ambiente público, e o Acórdão nº 1.905/2017 – Plenário do TCU trouxe à tona um panorama que demonstra, claramente, algumas barreiras e fraquezas que merecerão mudanças basilares e novas estruturas de aprimoramento nas organizações públicas, notadamente nas municipais.

Os percentuais de ausência de mecanismos essenciais de integridade, que servem de alicerce para efetividade do programa, são elevados, e essa realidade vai na contramão das boas práticas de governança, comprometendo a sobrevivência e sustentabilidade das organizações. Notadamente, uma deficiência é uma peça-chave para a existência de um parâmetro do programa de identidade e, assim, tópico a tópico, gera-se um problema estrutural de grande vulto, pois todos os parâmetros necessários ficam comprometidos sem as devidas adequações anteriores ao programa.

Com efeito, é preciso uma liderança ciente de que uma série de melhorias devem ser implementadas para que se possa avançar na qualidade, transparência e eticidade da prestação de serviços públicos tão desejadas pela sociedade. É um enorme desafio? Sim, não há dúvidas, como mostra este artigo. Porém a lei e a sociedade, agora, ditam a demanda por comportamento ético e excelência da administração pública e de seus parceiros negociais, seja no trato com o cidadão comum seja no trato com as empresas parceiras prestadoras de serviços e produtos, e vice-versa. Não há outro caminho a seguir.

Assim, que os órgãos e entidades públicas se unam e busquem as melhores formas de enfrentamento dos desafios, em um trabalho colaborativo de extrema pertinência e viabilidade, que começa com o interesse e a disponibilidade para troca de experiências e boas práticas, pois, mesmo com o levantamento aqui apresentado, existem bons trabalhos sendo realizados por alguns órgãos e entidades da administração pública federal e estadual no tocante à governança e ao programa de integridade, com bons frutos sendo já colhidos.