



COLEÇÃO

INTEGRIDADE EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

VOLUME • I

UMA PUBLICAÇÃO DA SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO | CGU

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra I, Bloco A,
Edifício Darcy Ribeiro, Brasília/DF CEP: 70070-905
cgu@cgu.gov.br

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO
Ministro da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO
Secretário-Executivo

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL
Secretário Federal de Controle Interno

ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIÉGAS
Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

GILBERTO WALLER JÚNIOR
Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS
Ouvidor-Geral da União

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO
Secretário de Combate à Corrupção

EQUIPE TÉCNICA (em ordem alfabética):

Diretoria de Promoção da Integridade (DPI):

Alexandre Krugner Constantino • Aline Rocha Marinho • Antonio Carlos Wosgrau
Everton Santiago de Moura • Giane Pauxis Teixeira de Figueiredo • Giuliana Biaggini Diniz Barbosa
Guilherme Augusto Sousa Guedes • Hermann Cortizo de Biagi • Keyne Taniguchi Santos
Pedro Ruske Freitas • Thiago Braga Smarzaro

Núcleo de Ações de Ouvidoria, Prevenção e Combate à Corrupção - Paraíba (NAOP-PB):
Rodrigo Márcio Medeiro Paiva

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom / CGU

Copyright © 2021 Controladoria-Geral da União

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/>) no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.



COLEÇÃO

**INTEGRIDADE EM
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

VOLUME • I

UMA PUBLICAÇÃO DA SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO | CGU

Brasília • agosto de 2021

CONTEÚDO

APRESENTAÇÃO	7
EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO À ADOÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO BRASIL.....	8
PRÓXIMOS PASSOS: REGULAMENTAÇÃO, CAPACITAÇÃO DOS AGENTES AVALIADORES, E O REFLEXO DA EXIGÊNCIA LEGAL SOBRE OS ENTES PÚBLICOS E SEUS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE	10

APRESENTAÇÃO

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021¹, há tempos esperada por gestores, empresas e juristas, aperfeiçoa diversos aspectos da relação público-privada. Dentre as inúmeras inovações, que atualizam a forma como a Administração Pública se relaciona com seus fornecedores, uma delas concretiza o reconhecimento, por parte do Estado, de que as empresas possuem um papel fundamental na prevenção à corrupção no Brasil. Os programas de integridade - entendidos como o conjunto de políticas, procedimentos, práticas e controles, adotados por uma organização com o intuito de prevenir atos de corrupção e outras fraudes e de criar uma cultura organizacional de integridade - viabilizam a atuação da organização na luta contra esse mal que assola a sociedade brasileira: a corrupção.

Diante da constatação de que as empresas são fundamentais nessa luta, a referida norma cria a obrigatoriedade de implantação, no prazo de até 6 meses, de programas de integridade por empresas privadas que venham a celebrar contratos de obras, serviços ou fornecimentos de grande vulto com o Poder Público (Art. 25, §4º), além de elencar programa de integridade como critério de desempate em licitações (Art. 60, IV), como elemento a ser considerado na aplicação de sanções (Art. 156, §1º) e como condição de reabilitação (Art. 163, parágrafo único). Registra-se que é com grande entusiasmo que a Controladoria-Geral da União está atuando na regulamentação de tais dispositivos legais.

Diante desse novo cenário, a Controladoria-Geral da União irá lançar uma série de informativos visando orientar os setores público e privado sobre a importância da adoção de programas de integridades e, considerando a experiência da CGU, sobre a correta forma de avaliação de tais programas.

É objeto deste primeiro informe apresentar, em linhas gerais, a evolução da política pública de fomento à adoção de programas de integridade no Brasil e os desafios trazidos pela nova norma de contratação, em relação à avaliação dos programas de integridade. Nos próximos informes, iremos apresentar a evolução da qualidade e as principais falhas dos programas de integridade avaliados pela CGU ao longo da última década, destacando-se medidas que podem ser adotadas pelas empresas para aumentar a efetividade de seus programas. Além disso, será apresentada, em linhas gerais, a metodologia que será adotada na avaliação de programas de integridade no contexto da nova lei de contratações.

Boa leitura!

¹ Em vigor desde o dia 01/04/2021.

EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO À ADOÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO BRASIL

A Lei nº 12.846/2013 foi publicada em resposta a compromissos internacionais assumidos pelo país desde 2002 e inaugurou, no ordenamento jurídico brasileiro, a temática da integridade no ambiente empresarial. De lá para cá, muito foi feito pelo Estado para fomentar a adoção de programas de integridade pelas empresas e contribuir para o fortalecimento de uma cultura empresarial íntegra.

Nesse sentido, a Lei Anticorrupção determinou que, na esfera da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, serão levadas em consideração, na aplicação de sanções, “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (Ar. 7º, VIII).

A fim de regulamentar a Lei nº 12.846/2013, foi editado o Decreto nº 8.420/2015 que definiu, em seu artigo 41, Programa de Integridade como sendo “o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e [a] aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.”

A partir do Decreto nº 8.420/2015 foram confeccionadas, pela CGU, diversas cartilhas e manuais com o objetivo de estimular, orientar e facilitar a implementação de programas de integridade nas empresas nacionais, todas disponíveis no [sítio eletrônico da CGU](#): Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privada; Cartilha - Integridade Para Pequenos Negócios; Cartilha - Proteja a sua Empresa contra a Corrupção; Cartilha - Empresas Brasileiras no Exterior; Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais; Manual para Implementação de Programas de Integridade; Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR; Empresas Brasileiras no Exterior: em prol da integridade no ambiente empresarial e Avaliação de Programas de Integridade em Acordos de Leniência - orientações gerais às empresas.

Importante, ainda, ressaltar que, em 2010, antes mesmo da existência de previsão legal estimulando a adoção de programas de integridade no país, foi dado início ao Programa Empresa Pró-Ética, iniciativa que busca fomentar a adoção voluntária de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que, independentemente do porte e do ramo de atuação, mostram-se comprometidas em implementar medidas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à Administração Pública, estimulando, dessa forma, a mudança nos padrões culturais que regem as relações negociais público-privadas.

Inicialmente criado na forma de cadastro, o programa evoluiu e hoje é realizado em edições bianuais, premiando com o uso da marca “[Empresa Pró-Ética](#)” as empresas que demonstram cumprir uma série de requisitos pré-estabelecidos em regulamento, visando demonstrar seu compromisso com a ética e a integridade e com o combate a práticas ilícitas como corrupção e fraude.

Já em 2016, mais um importante avanço na disseminação da integridade corporativa no Brasil foi representado pela aprovação da Lei nº 13.303/2016 e de seu decreto regulamentador (Decreto nº 8.945/2016). Esses normativos tornaram obrigatória a adoção, pelas empresas estatais², de diversas práticas de fortalecimento da governança e de integridade, incluindo o estabelecimento de uma área de integridade e gestão de riscos com atuação independente, vinculada diretamente ao Diretor-Presidente da empresa; a

² A Lei nº 13.303/2016 se aplica a empresa pública, a sociedade de economia mista e a suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos. Já o Decreto nº 8.945/2016 se aplica a empresas públicas e sociedades de economia mista federais e a suas subsidiárias.

instituição de um código de ética e conduta; a implantação de canal de denúncias aberto ao público interno e externo, dentre outras medidas.

Do mesmo modo, desenvolveu-se uma estratégia de implementação dos preceitos e práticas de integridade nos órgãos e entidades públicas federais. Desde 2016, a CGU trabalhou o fomento à integridade pública, com a instituição do Programa de Fomento à Integridade Pública – PROFIP, cujas atividades se estenderam até 2017. Essa foi uma iniciativa da CGU para incentivar e capacitar os órgãos e entidades, incluindo as empresas estatais do Poder Executivo federal, a implementarem programas de integridade pública, visando à promoção da imagem institucional, ao fortalecimento dos controles internos e das instâncias de integridade, ao estímulo à cultura ética, ao aprimoramento da gestão de riscos para a integridade, à melhoria nos resultados e nos serviços prestados, entre outros.

Seguindo a tendência de crescimento da adoção de medidas de integridade na Administração Pública federal, o Decreto nº 9.203/2017 - alterado pelo Decreto nº 9.901/2019 - instituiu a Política de Governança do Poder Executivo Federal e atribuiu à CGU a competência de estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. A respeito do tema, a CGU elaborou guias específicos para os entes públicos, dessa vez com o objetivo de orientar a implementação de programas de integridade na Administração Pública federal, auxiliar os órgãos e entidades públicas nas etapas iniciais de sua gestão de riscos e fornecer orientações para a implantação de Unidades de Gestão da Integridade (UGIs) nos órgãos e entidades da Administração Pública federal. São eles: [Guia Prático de Implementação de Programas de Integridade Pública](#); [Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade](#) e [Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade](#). Além disso são editados periodicamente os [Boletins Integridade Pública](#) trazendo novidades sobre normativos e boas práticas no setor público.

Vale mencionar, ainda no âmbito da integridade pública, outro marco normativo para o avanço do tema no Poder Executivo federal: o advento do Decreto no 10.756, de 27 de julho de 2021, que lança o Sistema de Integridade do Poder Executivo Federal (SIPEF). Referido sistema tem como objetivos coordenar e articular as atividades relativas à integridade e estabelecer padrões para as práticas e medidas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Será através do SIPEF que as Unidades de Gestão da Integridade ganharão ainda mais força, contribuindo para o aumento da integridade na relação público privada.

Apesar de todas essas medidas, que contribuíram para o amadurecimento do tema no país, a realidade dos programas de integridade privada existentes no mercado hoje ainda está aquém do esperado, em termos de qualidade e efetividade das medidas na consecução de seus objetivos. Essa realidade ficou bem demonstrada no [Relatório da Edição 2018/2019 do Pró-Ética](#), publicado em outubro de 2020, no site oficial da CGU, e que será tratado no próximo informativo desta série.

Nesse cenário, antes mesmo da promulgação da Lei nº 14.133/2021, foi instituído, em março de 2020, por meio da Resolução nº 4, do CTPCC – Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, o “Grupo de Trabalho sobre Impactos e Desafios sobre a Obrigatoriedade de Programas de Integridade em Contratações Públicas”, com o objetivo de desenvolver estudos sobre os impactos e desafios que a exigência de programas de integridade, como requisito para contratação com a Administração Pública, tem gerado nos países e nas unidades federativas brasileiras que adotam essa medida.

De todas as discussões e pesquisas realizadas até o momento sobre o tema, concluiu-se ser de extrema importância que a exigência de programas de integridade esteja integrada a um processo mais amplo de gestão de riscos de integridade da contratação pública, ao invés de apenas verificar a implementação, pela empresa contratada, de um programa integridade formal.

PRÓXIMOS PASSOS: REGULAMENTAÇÃO, CAPACITAÇÃO DOS AGENTES AVALIADORES, E O REFLEXO DA EXIGÊNCIA LEGAL SOBRE OS ENTES PÚBLICOS E SEUS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Antes de mais nada, é importante reconhecer que a exigência legal, hoje estabelecida, de programas de integridade nas contratações públicas em âmbito nacional, é produto de mais de uma década de fomento das instâncias públicas à integridade na área privada, atividade que contou com inúmeros parceiros privados e que segue em constante evolução. A exigência constitui um marco na promoção da integridade no mercado nacional e nas contratações pública, já que constitui um instrumento de gestão de risco nas contratações pelo Poder Público.

Nesse sentido, é essencial que a avaliação de adequação desses programas aos parâmetros legais esteja a cargo da própria Administração Pública.

A respeito dos procedimentos necessários à verificação do cumprimento da exigência prevista na Lei nº 14.133/2021, pode-se elencar as seguintes diretrizes:

1. A avaliação não deve ter como foco apenas o programa de integridade em si, mas a avaliação de riscos de integridade e como este programa atua para mitigar esses riscos, no âmbito da contratação pública.
2. Do mesmo modo, a exigência do programa de integridade das empresas contratadas não deve ser uma medida isolada, mas dialogar com as demais iniciativas de integridade do respectivo órgão ou entidade pública.
3. Acerca da possibilidade de se utilizar certificações externas como critério para atestar a implementação de programas de integridade pelas empresas contratadas, apesar da suposta redução de custos para a Administração Pública que, em um primeiro momento, essa medida poderia indicar, a exigência exclusiva de certificação traria para as empresas, além do custo de implementação do programa, um custo adicional com a certificação que, ao final, acabaria sendo adicionado ao valor do contrato e transferido para a própria Administração Pública.
4. A certificação externa também impediria que a Administração Pública adaptasse a avaliação do programa de integridade da empresa contratada à realidade de gestão de riscos da contratação. Além disso, a verificação do programa de integridade pode ser uma oportunidade para que a Administração Pública conheça melhor o seu fornecedor, podendo, inclusive, adaptar a sua fiscalização aos riscos detectados.
5. Outro ponto relevante na discussão sobre certificações é que a nova lei de contratações determina que seja considerada tanto na aplicação de sanções quanto na reabilitação do licitante ou contratado sancionado, a implantação e o “aperfeiçoamento” de programa de integridade. As certificações, por sua vez, permitem verificar o estágio de desenvolvimento de um programa de integridade em um determinado momento, como uma espécie de “retrato” da situação, não permitindo, via de regra, a verificação de seu desenvolvimento ao longo do tempo.
6. Assim, apesar de os diversos tipos de certificação externa poderem contribuir para a avaliação dos programas de integridade das empresas contratadas, entende-se que a sua adoção como critério obrigatório ou exclusivo não seria o melhor caminho a ser trilhado.
7. Por fim, sobre o papel dos órgãos de controle, sabe-se que a avaliação dos programas de integridade das empresas contratadas pode trazer uma carga maior de atribuições aos gestores dos contratos, bem como fazer com que a avaliação desses programas seja realizada por um grande número de servidores, aumentando, assim, o custo da Administração Pública com a necessária preparação dessas pessoas. Por

essa razão, é apropriado que a regulamentação do procedimento a ser adotado preveja a possibilidade de o gestor do contrato contar com o apoio de outra unidade, interna ou externa, para a realização da avaliação do programa de integridade da empresa, o que permitirá uma especialização maior da atividade, com ganho de escala e redução de custos.

Em âmbito federal compete, hoje, à Controladoria-Geral da União a regulamentação dos referidos dispositivos a fim de unificar o tratamento do tema no território nacional.

Nesse regulamento – que já está em fase de elaboração –, serão tratados os parâmetros de um programa de integridade; a metodologia de avaliação da adequação desse programa aos parâmetros legais; a forma de proceder quando se tratar de consórcio de empresas, aditivos contratuais ou subcontratações; e as sanções impostas no caso de inadimplemento da obrigação de implementá-lo.

Como foi dito anteriormente, o tema está em desenvolvimento no Brasil e a realidade dos programas de integridade existentes hoje no mercado é, ainda, deficiente e heterogênea. Mas esse tópico será objeto do próximo informativo.

Até lá.

www.cgu.gov.br



[cguonline](#)



[cguonline](#)



[cguoficial](#)



[cguonline](#)



[cguoficial](#)

