

INTEGRIDADE PÚBLICA

O Governo Federal tem se empenhado em promover a integridade pública como forma sustentável de combater a corrupção, restaurar a confiança dos cidadãos em nossas instituições e prestar serviços públicos com mais qualidade. Essa busca pela integridade tem norteado a adoção de iniciativas que envolvem o aumento da transparência, a gestão adequada de recursos, a adoção de mecanismos de punição de agentes públicos por desvios e o estreitamento do relacionamento do Estado com a população.

Mas, afinal, o que é integridade pública? E por que ela é tão importante?

Integridade pública deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo principal: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

A corrupção impede que esses resultados sejam atingidos e compromete, em última instância, a própria credibilidade das instituições públicas.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define integridade pública como a adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. A estratégia de integridade pública proposta pela OCDE prevê que as políticas adotadas pelos países considerem o contexto em que estão inseridas, os aspectos comportamentais e os riscos aos quais as organizações estão submetidas. Essa estratégia é dividida em três pilares: a construção de um sistema de integridade coerente e abrangente; a promoção de uma cultura de integridade pública e; uma prestação de contas eficaz.

Dessa forma, discutir integridade em uma organização envolve temas como conduta ética, orientações e exemplos das lideranças, processos e divisões de trabalho, políticas de incentivo a determinados comportamentos, sistemas de prestação de contas, processos de monitoramento e uso de recursos e as interações com a sociedade em geral. Integridade na tomada de decisão.

Tais medidas, no entanto, não podem ser entendidas como partes isoladas, sem conexão. São peças de um mesmo quebra-cabeça que, devidamente montado e estruturado, protegem a Administração Pública contra riscos de corrupção e garantem a adequada prestação de serviços à sociedade, fim último de qualquer política pública.

Promover uma cultura de integridade no serviço público é requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Manter um alto nível de integridade e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores padrões de conduta constitui política pública fundamental a ser constantemente promovida e incentivada pelos governantes e gestores.

A gestão da integridade é considerada componente fundamental da boa governança, condição que dá às outras atividades de governo não apenas legitimidade e confiabilidade, como também eficiência. Uma gestão da integridade bem desenvolvida, onde todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros) são bem coordenados, favorece os agentes públicos a tomarem decisões em função de critérios técnicos, e não com base em interesses particulares, o que, por sua vez, aumenta a qualidade na prestação dos serviços públicos.

INTEGRIDADE PÚBLICA NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

No Brasil, órgãos e entidades públicas têm trabalhado na construção e aperfeiçoamento de políticas e mecanismos de integridade. Nesse processo, estão fortalecendo estruturas que já eram utilizadas na prevenção e combate à corrupção, como comissões de ética, auditorias internas e corregedorias. Também estão atuando no gerenciamento dos riscos para a integridade relacionados a suas atividades e no fortalecimento da cultura de integridade na organização.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável por coordenar e disciplinar as atividades relacionadas à promoção da integridade pública. A CGU atua em diversas frentes para cumprir essa competência, fazendo a interlocução com os órgãos, promovendo capacitações, publicando material informativo e normativos referentes ao assunto.

Um importante marco nessa área é a edição do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O Decreto estabelece mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e a melhor prestação de serviços à sociedade. O normativo também elenca diretrizes para aumentar a eficiência do setor público, baseado em princípios como capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

O Decreto dispõe, ainda, que a CGU deve estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

O resultado almejado com a Política de Governança é aumentar a qualidade da gestão pública e a excelência na prestação de serviços. Nesse sentido, a CGU também é responsável pela condução de ações estratégicas que reduzam insucessos e desvios no âmbito do Poder Executivo Federal, a fim de garantir uma execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz.

Uma das principais atuações da CGU é o monitoramento, junto à alta administração dos órgãos e entidades, de medidas de criação, manutenção e aprimoramento dos sistemas de gestão de riscos e integridade.

Em janeiro de 2019, a CGU publicou a Portaria nº 57/2019 (alterando a Portaria nº 1.089/2018), para regulamentar o Decreto nº 9.203/2017 e estabelecer procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações públicas).

A regulamentação definiu diretrizes, etapas e prazos para que os órgãos federais criassem os próprios programas, com mecanismos para prevenir, detectar, remediar e punir fraudes e atos de corrupção. Os planos de integridade são obrigatórios e devem ser apresentados por todos os órgãos alcançados pelos normativos.

O QUE É UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE?

Programa de Integridade é um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta. Instituir um programa de integridade não significa lidar com um assunto novo, mas valer-se de temas já conhecidos pelas organizações de maneira mais sistematizada. Nesse sentido, 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.

Um programa de integridade propõe fazer com que os responsáveis pelas atividades e áreas afins trabalhem juntos e coordenados, para garantir atuação íntegra e minimizar possíveis riscos de corrupção. Esses instrumentos, por serem interdependentes, somente alcançam máxima eficiência e eficácia se utilizados em conjunto.

O programa de integridade possui enfoque preventivo, pois visa principalmente à diminuição dos riscos de corrupção em dada organização. Caso haja algum

desvio ou quebra de integridade, o programa deve atuar de maneira a identificar, responsabilizar e corrigir tal falha de maneira rápida e eficaz.

Nesse sentido, os gestores públicos devem estar conscientes de que desenvolver uma política de integridade pública vai além do mero respeito às normas. As medidas de proteção devem ser pensadas e implementadas de acordo com os riscos específicos de cada órgão ou entidade. O gestor deve conhecer seu órgão, seus processos, seus servidores, os usuários de seus serviços, os grupos de interesse afetados por suas decisões, o contexto em que está inserido. Ter consciência de que a forma como isso tudo está estruturado e relacionado faz com que seu órgão esteja mais ou menos blindado contra a corrupção.

QUAIS OS BENEFÍCIOS DE UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE?

No âmbito da organização, o programa de integridade traz vários benefícios. O primeiro deles é o fortalecimento da gestão, inclusive a gestão dos riscos, o que gera melhores resultados e serviços prestados. No que diz respeito às funções de integridade, também há melhorias, com otimização do diálogo entre elas e maior reconhecimento de sua importância para a organização.

Outro ponto importante é uma mudança positiva na cultura organizacional, cada vez mais pautada pela integridade. Como consequência de outros dos benefícios citados, há também a promoção de uma boa imagem institucional, com reconhecimento pelas partes interessadas e pelos próprios colaboradores.

COMO CONSTRUIR UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Para a construção de um programa de integridade, é necessário compreender previamente alguns elementos-chave, que são os eixos do programa. A partir desses eixos é que se desenvolverão as ações e medidas que darão conteúdo ao programa formalizado por meio de um Plano de Integridade. De acordo com o Decreto nº 9.203/2017, os eixos são:

- Comprometimento e apoio da alta administração;
- Existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

- Análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- Monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

A criação da Unidade de Gestão da Integridade (UGI) consiste na primeira etapa de instituição do programa de integridade porque será ela a coordenar o restante da estruturação do programa, bem como sua posterior execução, monitoramento e revisão.

A necessidade de estabelecimento de UGIs é melhor compreendida no contexto do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Seguindo a previsão do decreto, a CGU publicou a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, revogada tacitamente pela Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019.

As portarias forneceram as competências da UGI e orientações pontuais sobre as características da área em que deve ser estabelecida. No caso dos órgãos da administração direta, recomenda-se que a UGI seja estabelecida no âmbito da Assessoria Especial de Controle Interno (AECIs), que já trabalha com o tema da integridade. Para as entidades, recomenda-se que constituam a UGI em área transversal, que tenha acesso facilitado às demais unidades da organização, o que é necessário para que exerça suas competências.

Características da UGI

- Autonomia;
- Recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências; e
- Acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade.

Competências da UGI

- I - Coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade;
 - II - Orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e
 - III - Promoção de outras ações relacionadas à implementação do Programa de Integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade.
- Quanto às competências da UGI, é importante salientar os seguintes aspectos:

I - Coordenação da estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade

Durante a estruturação, a primeira função da UGI é verificar como estão e, se necessário, tomar medidas para criar ou aperfeiçoar as unidades responsáveis pelos processos e funções de que trata o art. 6º da Portaria CGU nº 57/2019.

São eles:

- Promoção da ética e de regras de conduta para servidores;

- Promoção da transparência ativa e do acesso à informação;
- Tratamento de conflitos de interesses e nepotismo;
- Tratamento de denúncias;
- Verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria; e
- Implementação de procedimentos de responsabilização.

Importante ressaltar que a UGI não será responsável por todas essas funções. Na etapa da estruturação, a UGI deverá apenas verificar se esses processos e funções estão sendo efetivamente implementados e, caso não estejam, notificar a alta administração de que precisa tomar medidas para sua estruturação e aperfeiçoamento.

Elaboração

O plano de integridade é um documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período, devendo ser revisado periodicamente. O Plano deve conter, ao menos:

- Caracterização do órgão ou entidade;
- Ações de estabelecimento das unidades de que tratam os art. 4º e 6º da Portaria CGU nº 57/19;
- Levantamento de riscos para a integridade e medidas para seu tratamento; e
- Previsão sobre a forma de monitoramento e a realização de atualização periódica do plano de integridade.

Outros itens podem ser incorporados, no corpo do texto ou como anexo, a critério do órgão/ entidade.

Execução

Durante a fase seguinte, a UGI coordenará a execução do programa de integridade a partir do planejamento concretizado no plano de integridade. Essa etapa pode incluir a criação ou aperfeiçoamento das unidades responsáveis pelos processos e funções relacionados à integridade (criar uma corregedoria, reformular a estrutura da comissão de ética, etc.). Contemplará, ainda, uma sequência no trabalho de gestão de riscos para a integridade iniciado, com auxílio às áreas responsáveis pela aplicação das medidas de tratamento e monitoramento e revisão dos riscos e medidas, além de apoio em novos levantamentos que sejam oportunamente realizados.

A UGI deve adotar, ainda, outras medidas que integrarão o programa de integridade (sozinha ou com apoio de outras áreas), como campanhas de comunicação e realização de treinamentos. Por fim, também é recomendável que a UGI aprove e supervisione as medidas relacionadas ao programa de

integridade adotadas por outras áreas, como ações de comunicação sobre aspectos específicos do programa realizadas pelas áreas diretamente responsáveis pelas temáticas.

Monitoramento

Ainda no âmbito da primeira competência trazida pela Portaria CGU nº 57/2019 está o monitoramento do programa de integridade. A UGI acompanha a implementação das medidas incluídas no plano de integridade junto às áreas responsáveis por sua aplicação, registrando sua evolução. Como na realização da gestão de riscos para a integridade, o monitoramento também requerer um acesso facilitado da UGI às demais unidades do órgão/entidade que desempenhem funções afetas ao programa de integridade para a obtenção das informações necessárias. As informações obtidas no monitoramento do programa de integridade serão periodicamente reportadas à alta administração do órgão/entidade, que poderá determinar eventuais revisões nas medidas ou na sua forma de implementação, caso necessário. Além disso, os dados do monitoramento servirão de base para a revisão periódica do plano de integridade, tarefa também prevista na Portaria CGU nº 57/2019.

II - Orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao programa de integridade

A segunda competência das UGIs diz respeito à orientação e ao treinamento dos servidores com relação aos temas referentes ao programa de integridade. No campo da orientação, as UGIs devem estar disponíveis para sanar dúvidas dos servidores, da alta administração e das partes interessadas de seu órgão/entidade em relação ao programa de integridade que coordena.

No que diz respeito ao treinamento, a UGI deve fornecer diretamente ou buscar facilitadores em relação ao programa de integridade e aos temas que envolve. Assim, será responsável pelo fornecimento de treinamentos à alta administração e aos servidores sobre o programa de integridade como um todo e seus principais instrumentos.

Alguns dos assuntos específicos a serem tratados são os indicados no art. 6º da Portaria:

- Ética e de regras de conduta;
- Transparência ativa e do acesso à informação;
- Conflitos de interesses e nepotismo;
- Denúncias;
- Controles internos e cumprimento de recomendações de auditoria; e
- Procedimentos de responsabilização.

Outros podem ser incluídos de acordo com as necessidades do órgão/entidade, como: fraude em licitação, gestão de riscos, proteção de dados etc.

III - Promoção de outras ações relacionadas à implementação do programa de integridade

A Portaria CGU nº 57/2019 prevê, ainda, que a UGI atue na promoção de outras ações relacionadas à implementação do programa de integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade. Uma dessas ações, de muita relevância, é a comunicação do programa de integridade, com a promoção da cultura de integridade que se espera construir. Nesse sentido, a UGI deve realizar campanhas de comunicação relacionadas ao programa de integridade.

Outra ação primordial é a busca pelo engajamento da alta administração do órgão/entidade no programa de integridade, absorvendo e propagando a cultura de integridade. Assim, a UGI não apenas reportará a evolução do programa e treinará a alta administração, mas também realizará diálogos para demonstrar a importância do programa de integridade e da necessidade de patrocínio para que ele funcione efetivamente.

Além disso, a UGI deverá buscar persuadir os representantes da alta administração da necessidade de que comuniquem e sejam exemplo dos valores, normas e procedimentos que balizam o programa. Também é possível incluir no contexto dessa competência a interlocução realizada entre o órgão/entidade e a CGU para estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade.