

MANUAL

PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO



OUTUBRO/2021

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

PAULO CÂMARA
Governador do Estado

LUCIANA SANTOS
Vice-Governadora do Estado

SECRETARIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

MARCONI MUZZIO
Secretário da Controladoria-Geral do Estado
Ouvidor-Geral do Estado

FILIPE CASTRO
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral do Estado

ELABORAÇÃO:

KARINA NUNES
Coordenadora de Integridade e Governança

MATEUS BRITO
Gestor Governamental de Controle Interno

ROBERTA LOBO
Gestora Governamental de Controle Interno

VERIFICAÇÃO:

DANIEL TINÉ
Diretor de Correição

DIAGRAMAÇÃO:

HELENA DUARTE (ASC/SCGE)

REVISÃO DE DIAGRAMAÇÃO:

LISA MÉLORE (ASC/SCGE)

www.scge.pe.gov.br | www.transparencia.pe.gov.br
www.ouvidoria.pe.gov.br | www.lai.pe.gov.br

instagram: @scge_pe

SECRETARIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO
Rua Santo Elias, 535 - Espinheiro - Recife - PE - CEP.: 52020-095
Telefone: (081) 3183-0800

1. HISTÓRICO E PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS.....	4
2. O QUE É UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE?.....	4
3. POR QUE IMPLANTAR UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE?.....	5
4. PROGRAMA DE INTEGRIDADE PARA OS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO.....	8
4.1 Comprometimento e apoio da alta administração.....	9
4.2 Unidade responsável pela implementação.....	10
4.3 Análise de riscos.....	11
4.4 Monitoramento contínuo.....	13
4.5 Unidades e instrumentos de integridade.....	13
4.5.1 Promoção da ética e de regras de conduta para colaboradores.....	14
4.5.1.1 Tratamento de conflito de interesses.....	15
4.5.2 Combate ao nepotismo.....	17
4.5.3 Mecanismos de controle nas aquisições.....	21
4.5.4 Promoção da transparência ativa e do acesso à informação.....	23
4.5.5 Canais de denúncia.....	25
4.5.6 Funcionamento de controles internos e cumprimento de recomendações de auditoria.....	27
4.5.7 Procedimentos de responsabilização.....	29
5. CONSTRUINDO UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL	32
5.1 Primeira fase - Designar unidade de gestão da integridade.....	33
5.2 Segunda fase - Elaborar Plano de Trabalho e levantar a situação das unidades e instrumentos de integridade.....	34
5.3 Terceira fase - Elaborar e aprovar o plano de integridade.....	34
5.3.1 Primeira etapa - Levantar os riscos para a integridade e estabelecer medidas de tratamento.....	34
5.3.2 Segunda etapa - Elaborar o plano de integridade.....	35
5.4 Quarta fase - Executar e monitorar o programa de integridade.....	35
6. ANEXOS.....	37
7. REFERÊNCIAS.....	45



1. HISTÓRICO E PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS

O presente manual tem como objetivo auxiliar os gestores da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual a implementar o Programa de Integridade no âmbito de seus órgãos ou entidades, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, conforme preceitua o Decreto nº 46.855, de 7 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a política de governança da administração pública Estadual direta, autárquica e fundacional.

2. O QUE É UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE?

Programa de integridade consiste em um conjunto de medidas e ações institucionalizadas, tais como políticas de conduta, códigos de ética, canais de denúncia, fidedignidade de registros contábeis, controles internos, transparência e auditoria interna, visando dessa forma prevenir e sanar desvios, fraudes e demais atos ilícitos.

Não se trata, portanto, de algo inédito, mas sim de um grupo de instrumentos já conhecidos pelas organizações e estruturados de maneira sistematizada e interdependentes, de modo a reduzir a corrupção no relacionamento entre instituições públicas e privadas, garantindo assim que os recursos públicos sejam aplicados em sua finalidade.

O foco do programa sempre será preventivo, contudo, deverá ser capaz de identificar e reparar possíveis práticas contrárias aos valores e princípios éticos e legais, bem como responsabilizar seus autores e retroalimentar o programa para que as mesmas transgressões não mais se repitam.

3. POR QUE IMPLANTAR UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE?

Em 2019 o Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou o estudo *Curbing Corruption*¹, o qual evidencia que a corrupção desvia quase 1 trilhão de dólares de impostos anualmente no mundo todo. Recursos esses que deveriam ser utilizados em bens e serviços públicos em prol do bem estar da população, mas que ano após ano são furtados para finalidades divergentes do interesse público. O custo elevado dessas ações ilícitas não apenas prejudica o fornecimento de serviços básicos à população como também desmoraliza as instituições, desvirtua o mercado, enfraquece a economia e impede uma melhor infraestrutura, comprometendo o crescimento e a competitividade do país.

Segundo o supramencionado estudo, os países com os melhores índices de controle da corrupção arrecadam até 4,5% do PIB a mais em receitas tributárias do que países no mesmo nível de desenvolvimento econômico, mas com piores índices de controle da corrupção.

Como práticas recomendáveis para fortalecer os controles anticorrupção das instituições, o FMI recomenda, entre outras, a transparência, a contratação de servidores públicos por mérito, a simplificação da legislação tributária, as aquisições por meios que garantam a ampla concorrência e a promoção de um ambiente ético por parte dos dirigentes dos entes públicos.

O Programa de Integridade nada mais é do que um conjunto de mecanismos de controle da corrupção.

Neste sentido, indo de encontro às evidências da eficácia dos mecanismos de controle na prevenção da corrupção, destaque-se o Relatório Global de Corrupção 2009², elaborado pela Transparência Internacional, que afirma que as empresas que possuem programas de combate à corrupção e normas éticas sofrem até 50% menos com esta prática e estão menos suscetíveis a perder oportunidades de negócio do que as empresas que não possuem esses programas.

¹ FMI, Fiscal Monitor: Curbing Corruption. Disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>.

² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, Relatório Global de Corrupção 2009, a Corrupção e o Setor Privado. Disponível em https://issuu.com/transparenciainternacional/docs/global_corruption_report_2009_port?mode=window&backgroundcolor=%23222222.

Além de auxiliar no combate à corrupção, os programas de integridade trazem outros benefícios para as organizações, tais como:

- **Aumento da eficiência:** prevenindo a ocorrência de atos contra a administração pública, haverá uma utilização melhor dos recursos públicos e, conseqüentemente, uma prestação de serviços mais adequada e isonômica à população. Os pesquisadores Lopes e Toyoshima, em seu artigo científico “Evidências do impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas de saúde e educação nos estados brasileiros”³, publicado em 2013, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), demonstram, através da metodologia de Análise Envoltória de Dados, que a eficiência dos serviços públicos aumenta à medida que a corrupção diminui.

- **Auxílio na Gestão de Riscos:** um dos principais pilares de um programa de integridade é a gestão de riscos, ferramenta que possibilita à organização identificar os fatores que impactam negativamente no atingimento dos seus objetivos. Ao identificar os riscos, o gestor terá condições de aplicar medidas para mitigá-los, se antecipando a possíveis problemas e garantindo uma gestão mais eficaz. Afinal, não se pode gerenciar o que não se consegue identificar.

- **Maior credibilidade:** o programa de integridade melhora a imagem do órgão perante a sociedade. Nos dias atuais não basta apenas entregar um produto de qualidade, pois os clientes, fornecedores, investidores e demais cidadãos têm uma demanda real por maior transparência por parte das corporações, sejam elas públicas ou privadas, exigindo não só qualidade, mas sustentabilidade, ética, respeito ao meio ambiente e preocupação com o bem estar social. Em recente pesquisa realizada pelo Instituto Big Data e divulgada pelo o jornal o Globo⁴, 49% da população colocou o combate à corrupção como prioridade do governo, superando inclusive os índices obtidos por investimentos em saúde, educação e segurança pública. O Serviço de Proteção do Crédito (SPC Brasil) juntamente com a Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) realizou pesquisa⁵ em 2018 e obteve números semelhantes.

³ Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/265/313>. Acesso em março de 2020.

⁴ Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/para-49-combate-corrupcao-deve-ser-prioridade-do-proximo-governo-22535490>. Acesso em março de 2020.

⁵ Disponível em <https://www.spcbrasil.org.br/wpimprensa/wp-content/uploads/2018/01/Release-El%C3%A7%C3%B5es-Consumidores-v5.pdf>. Acesso em março de 2020.

- **Maior facilidade na captação de recursos:** uma das principais fontes alternativas de recursos para custeio de programas de governo são as transferências voluntárias da União. E a partir do ano de 2020 os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que recebam estes recursos terão que aderir ao Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União (MEG-Tr)⁶, elaborado pelo Ministério da Economia em 2019 e que tem como um de seus fundamentos a governança⁷, subdividindo-se em temas como gestão de riscos, definição e engajamento de valores e princípios, sistema de medição, monitoramento e controle. Conceitos bem conhecidos de um sistema de integridade. Ademais, com a crescente crise que já há algum tempo assola nosso país, com recursos cada dia mais escassos, se faz cada vez mais necessário a captação de recursos externos, como por exemplo os obtidos através de bancos de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Podemos citar a experiência do nosso Estado, que em parceria com o BID, em junho/2019, captou R\$ 37 milhões para modernizar a estrutura tributária e ampliar a capacidade de arrecadação estadual. Nesta seara, a existência de políticas de conduta, transparência e gestão de riscos são importantíssimas no momento em que um investidor decide alocar recursos em determinado empreendimento. Afinal de contas, ninguém coloca dinheiro onde o risco não possa ser calculado. Corroborando com o exposto, trazemos aqui os dizeres do Dr. Jim Yong Kim⁸, à época, presidente do Banco Mundial, que em 2012 afirmou:

Para o Grupo Banco Mundial combater a fraude e a corrupção é uma responsabilidade vital. Meu predecessor, Robert Zoellick, disse muito bem: 'A corrupção rouba dos pobres.' Combater a corrupção é fundamental para o nosso trabalho diário de eliminação da pobreza e expansão da prosperidade para assegurar que nossos esforços sejam eficazes e que constituam uma mudança sustentável por meio da boa governança e instituições sólidas.

⁶ Instrução Normativa nº 5, de 24 de abril de 2019.

⁷ Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União (MEG-Tr), disponível em http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/2019-06-25-Modelo_de_Excelencia_em_Gestao_das_Transferencias_da_Uniao-MEG-Tr.pdf.

⁸ Disponível em <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2012/10/09/new-world-bank-report-highlights-success-integrity-work>.

4. PROGRAMA DE INTEGRIDADE PARA OS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Em 8 de dezembro de 2018, o Governo do Estado de Pernambuco publicou o Decreto nº 46.855, dispondo sobre a política de governança da Administração Pública direta, autárquica e fundacional. O presente normativo tem o intuito de aprimorar a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade através da introdução de conceitos e práticas de governança corporativa.

Entre os princípios e diretrizes de governança trazidos pelo decreto podemos citar: a capacidade de resposta, a integridade, a simplificação administrativa, a gestão de riscos, o monitoramento de desempenho, a incorporação de elevados padrões de conduta, a implementação de controles internos e a tomada de decisões baseada em evidências.

O programa de integridade é um dos fundamentos da governança administrativa, se não o principal, pois ele, por si só, já abarca muitas de suas ferramentas. Neste sentido, o supramencionado regramento estadual preconiza em seu art. 19:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II- existência de unidade responsável pela implementação do órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade;

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade;

V - estrutura das regras e instrumentos de integridade.

Percebe-se que o decreto não só sugere a implementação do programa, como também determina os eixos sob o qual ele deve ser construído, de

modo que é fundamental o conhecimento da importância de cada eixo desses.

4.1 Comprometimento e apoio da Alta Administração

O comprometimento e apoio da alta administração do órgão público (Secretário, Secretário-Executivo, Diretores e ocupantes de cargos equivalentes) é fundamental para um Programa de Integridade bem-sucedido, pois suas ações e decisões são referência para toda organização, sendo os principais responsáveis pela promoção de uma cultura ética, de respeito às leis e de implementação das políticas de integridade.

Os membros da alta gestão devem demonstrar apoio visível e comprometimento aos fundamentos da integridade e à prevenção da corrupção e demais atos lesivos que prejudiquem o alcance dos objetivos da organização.

Um Programa de Integridade que não dispõe de envolvimento da alta direção na sua estruturação e efetivo funcionamento tem pouco resultado prático na redução de atos de fraude e corrupção na organização. Nesse sentido, a não demonstração de compromisso produz como resultado o não engajamento dos demais colaboradores, ocasionando a inefetividade do Programa. Portanto, é papel dos gestores máximos exercer a liderança na promoção de altos padrões de integridade e de valores éticos nos órgãos e entidades.

O Manual para Implementação de Programas de Integridade (CGU/2017) destaca alguns exemplos de como a alta direção pode demonstrar seu envolvimento e comprometimento com o Programa:

- Patrocinar o programa de integridade perante o público interno e externo, ressaltando sua importância para a organização e solicitando o comprometimento de todos os colaboradores e partes interessadas;
- Participar ou manifestar apoio em todas as fases de implementação do programa;

- Adotar postura ética exemplar e solicitar que todos os colaboradores do órgão ou entidade também o façam;
- Aprovar e supervisionar as políticas e medidas de integridade, destacando recursos humanos e materiais suficientes para seu desenvolvimento e implementação.

Assim, o comprometimento da alta administração é o primeiro pilar de um efetivo Programa de Integridade e é essencial para a sua manutenção e sucesso.

4.2 Unidade responsável pela implementação

De acordo com o Manual para Implementação de Programas de Integridade (CGU/2017), para que ocorra um desenvolvimento adequado do programa, existe a necessidade de haver instância responsável pelo acompanhamento, monitoramento e gestão das ações e medidas de integridade a serem implementadas.

A condução do tema de maneira centralizada permite que os vários instrumentos de gestão e controle a ela relacionados, tais como códigos de ética e de conduta, ferramentas de controle interno, ouvidoria, transparência, correição, etc, passem a ser vistos em conjunto, permitindo abordagem e utilização sistêmicas. Conforme o Guia de Integridade Pública (CGU/2015), esses instrumentos, por serem interdependentes, somente alcançam sua máxima efetividade se utilizados de forma coordenada.

Dessa forma, os órgãos e entidades que implantarem os seus Programas de Integridade precisarão designar Unidade ou formar uma Comissão, a quem competirá coordenar a elaboração, implementação, monitoramento e revisão do Plano de Integridade, e ainda orientar servidores da organização com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade. Tais competências poderão ser atribuídas a unidades previamente constituídas nas organizações. Na esfera federal, por exemplo, alguns órgãos têm atribuído esta competência às suas unidades de controle interno, outros têm instituído unidades específicas para este fim. Já na Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco - SCGE, foi instituída a Comissão de Gestão da Integridade -

CGI, para coordenar a implementação e monitoramento do programa.

Segundo o Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública (CGU/2018), deverá ser designado pelo menos um servidor para atuar de forma permanente com relação ao assunto. A Unidade ou Comissão de Gestão da Integridade deve ser dotada de autonomia e de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências, além de ter acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade.

4.3 Análise de riscos

Conforme explicitado no art. 2º, XIII, da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, entende-se risco como toda possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos de uma entidade. Como exemplo, uma política pública pode ter o risco de não alcançar seus objetivos por problemas de insuficiência orçamentária.

Já o risco de integridade é uma espécie do gênero risco, sendo definido pelo inciso II, do art. 2º, da Portaria CGU nº 1.089/2018, como todo risco que configure ação ou omissão que possa favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção, como por exemplo: recebimento/oferta de propina, desvio de verbas, fraudes, abuso de poder, nepotismo, conflito de interesses, uso indevido de informação sigilosa e práticas antiéticas.

De um modo geral, atos relacionados a quebras de integridade compartilham as seguintes características (CGU/2018)⁹:

- É um ato quase sempre doloso, à exceção de certas situações envolvendo conflito de interesses, nepotismo, etc.
- É um ato humano - praticado por uma pessoa ou por um grupo de pessoas.
- Envolve uma afronta aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- Envolve alguma forma de deturpação, desvio ou negação da finalidade pública ou do serviço público a ser entregue ao cidadão.

⁹ Controladoria-Geral da União - CGU, Guia Prático de Gestão de Riscos para Integridade. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>.

A gestão de riscos pode ser definida como o processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, contemplando as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a realização dos objetivos da organização.

A gestão de riscos para a integridade consiste em ferramenta que permite aos agentes públicos mapear os processos organizacionais das instituições, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de fraudes e atos de corrupção. A partir disso, implementam-se mecanismos preventivos que minimizem as vulnerabilidades e evitem quebras de integridade.

É importante lembrar que o risco é medido em termos de impacto e de probabilidade, portanto é fundamental dimensionar os controles internos às reais necessidades do órgão/entidade, uma vez que a implantação de controles para riscos de baixo impacto e baixa probabilidade de ocorrência pode tornar a administração pública desnecessariamente burocrática e lenta.

Para orientar e auxiliar os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual a realizarem gestão de riscos em seus processos, a SCGE, através de sua Escola de Controle Interno, oferece regularmente cursos gratuitos sobre a temática.

Devido à complexidade e importância do tema, a SCGE, através da Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Controle – DMAC, área responsável pela padronização da metodologia a ser utilizada na Gestão de Riscos no estado de Pernambuco, está coordenando um grupo de trabalho que tem como objetivo publicar orientações tratando sobre o tema, de maneira a auxiliar a sua implementação pelos demais órgãos.

Aconselhamos que a equipe responsável pela implantação do programa de integridade do ente público, bem como os integrantes de sua unidade de controle interno busquem contato com esta Controladoria para realização da capacitação dos seus membros. Sugerimos também a leitura do Guia Prático de Gestão de Riscos para Integridade, publicado pela Controladoria-Geral da União - CGU em setembro de 2018.

4.4 Monitoramento contínuo

Para que um programa de integridade tenha sucesso é fundamental que ele seja dinâmico, retroalimentado e esteja em constante aperfeiçoamento. Uma mudança na legislação, por exemplo, ou uma alteração no processo operacional da entidade pode ocasionar o surgimento de novos riscos não mapeados anteriormente. Isso sem contar que as medidas de controle para mitigar os riscos outrora mapeados precisam estar em constante análise para verificar sua efetividade.

Assim, o monitoramento contínuo do Programa de Integridade permite, entre outras coisas:

- Verificar se os riscos estão sendo mitigados conforme planejado;
- Identificar novos riscos;
- Interromper tempestivamente irregularidades e infrações detectadas;
- Punir possíveis transgressões de ordem ética ou disciplinar;
- Analisar pontos que não foram abordados na avaliação anterior;
- Estimar as iniciativas das capacitações dos agentes públicos do órgão; e
- Avaliar os resultados alcançados durante o Programa.

Na construção do Programa é importante estabelecer responsabilidades e prazos claros para cada ação a ser implementada, de modo que tudo que for planejado possa ser executado, medido e revisado. O uso de indicadores nesta etapa do processo é recomendável.

4.5 Unidades e instrumentos de integridade

Unidades e instrumentos de integridade Unidades e instrumentos de Integridade são estruturas e procedimentos existentes numa organização voltados para a prevenção de fraudes, atos de corrupção e condutas antiéticas. Ao elaborar o seu Programa de Integridade os órgãos e entidades deverão criar unidades, ou atribuir a unidades já existentes, competências

correspondentes às seguintes funções:

- Promoção da ética e de regras de conduta para colaboradores, incluindo o tratamento de conflito de interesses;
- Combate ao nepotismo;
- Mecanismos de controle nas aquisições;
- Promoção da transparência ativa e do acesso à informação;
- Funcionamento de canais de denúncias;
- Funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria interna; e
- Procedimentos de responsabilização.

4.5.1 Promoção da ética e de regras de conduta para colaboradores

Para se promover um ambiente de integridade numa entidade é primordial fomentar uma cultura de altos padrões éticos perante todos os seus colaboradores (funcionários, dirigentes, fornecedores, etc). Neste sentido, uma das primeiras medidas a serem tomadas é a instituição de uma Comissão de Ética, de acordo com o Decreto nº 46.853/2018, que instituiu o Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Estadual.

A referida Comissão será composta por, no mínimo, 3 membros, escolhidos entre servidores efetivos, e terá competência para, entre outras coisas, divulgar os Códigos de Ética dos agentes públicos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual (Decreto nº 46.852/2018), divulgar o Código de Conduta da Alta Administração do Poder Executivo Estadual (Decreto nº 46.854/2018), elaborar código de ética específico do órgão (se julgar pertinente), orientar e aconselhar os agentes públicos sobre suas condutas éticas, atuar e aplicar as penalidades cabíveis na ocorrência de possíveis infrações éticas.

Lembre-se ainda, que o artigo 15, do Código de Ética dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual, preconiza que todo cidadão que houver de

tomar posse ou ser investido em função pública deverá prestar, perante a respectiva comissão de ética, um compromisso de acatamento e observância das regras estabelecidas pelo referido Código. É importante ainda que as Comissões realizem treinamentos periódicos como forma de assegurar que os valores e princípios elencados nos Códigos de Ética sejam enraizados na cultura da entidade e refletido nas ações e postura de todo corpo funcional.

4.5.1.1 Tratamento de conflito de interesses

Durante o exercício de suas atividades funcionais, o servidor ou empregado público, eventualmente, se depara com situações de conflito entre o interesse público e seu interesse privado/pessoal. Tais situações têm o potencial elevado de comprometer o resultado das políticas públicas, ferindo os princípios da impessoalidade, moralidade e objetividade, podendo gerar impacto negativo ao erário ou à qualidade dos bens e serviços ofertados à população.

Nesta seara, o Decreto nº 46.852/2018, que instituiu o Código de Ética dos Agentes Públicos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, descreve as situações que configuram possíveis conflitos de interesses:

Art. 8º [...]

§ 1º Considera-se conflito de interesses qualquer oportunidade de ganho que possa ser obtido por meio ou em consequência das atividades desempenhadas pelo agente em seu cargo, emprego ou função, em benefício:

I - de si próprio;

II - de parente até o segundo grau civil;

III - de terceiros com os quais o agente mantenha relação de sociedade;

IV - de organização da qual o agente seja sócio, diretor, administrador, preposto ou responsável técnico.

[...]

Art. 9º São fontes potenciais de conflitos de interesse financeiro e devem ser informadas:

I - propriedades imobiliárias;

II - participações acionárias;

III - participação societária ou direção de empresas;

IV - presentes, viagens e hospedagem patrocinadas;

V - dívidas;

VI - outros investimentos, ativos, passivos e fontes substanciais de renda.

Art. 10. São fontes potenciais de conflitos de interesse pessoal:

I - relações com organizações esportivas;

II - relações com organizações culturais;

III - relações com organizações sociais;

IV - relações familiares; e

V - outras relações de ordem pessoal.

O referido regramento ainda estabelece que é dever do servidor público declarar, através de requerimento geral, às comissões de ética, qualquer interesse privado relacionado com suas funções públicas e de tomar as medidas necessárias para resolver quaisquer conflitos, de forma a proteger o interesse público.

Recomenda-se, portanto, que as entidades públicas estabeleçam regras claras de relacionamento de seus funcionários com os cidadãos e o setor privado, e que suas comissões de ética realizem ações comunicativas tanto com os servidores como com os demais agentes da cadeia de relacionamento do órgão (fornecedores, cidadãos, etc), inclusive disponibilizando canais de orientação e esclarecimento de dúvidas a respeito do tema.

É aconselhável, nesta etapa de construção do programa, a elaboração e formalização de fluxo de tratamento de conflitos de interesses, de maneira que o servidor saiba exatamente como proceder para a realização da consulta e possível mitigação do conflito. O modelo nº 1 do anexo pode ser utilizado como inspiração.

Ressalte-se que o trabalho das Comissões de Ética tem o foco preventivo, no entanto, caso ocorra situações de conflito de interesses ou demais transgressões de natureza ética, é responsabilidade das comissões apurar o ocorrido, garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa. Para auxiliar as comissões de ética dos órgãos e entidades da administração pública estadual na elaboração de procedimentos de apuração de transgressão de natureza ética, deixamos o fluxo de atuação da comissão de ética da SCGE (modelo nº 4) como fonte de inspiração .

4.5.2 Combate ao nepotismo

De maneira resumida, o nepotismo pode ser definido como o favorecimento de parentes para ocupar cargo, emprego ou função pública. Tal prática fere os princípios da impessoalidade, moralidade e igualdade e é considerada inconstitucional pelo STF, que assim explicita em sua Súmula Vinculante nº 13 (2008):

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

No âmbito do Estado de Pernambuco a vedação ao Nepotismo é disciplinada pela Lei Complementar nº 97, de 1º de outubro de 2007. A lei estadual, publicada em ano anterior à Súmula Vinculante nº 13 do STF, não previu algumas situações abarcadas na Súmula e, portanto, deve ser utilizada em conjunto com esta.

Ressalte-se que a configuração do nepotismo não se condiciona à comprovação de influência do agente público na contratação de seu parente, pois tal influência é presumida, ou seja, para que ocorra o nepotismo, basta a existência de vínculo familiar entre o agente público já ocupante de cargo comissionado ou função de confiança e a pessoa que se pretende nomear/contratar ou que já foi nomeada/contratada.

A unidade de integridade ou setor responsável pela integridade no órgão deverá estabelecer ações integradas, principalmente com o setor de Recursos Humanos, implantando procedimentos de verificação de situações de impedimento no intuito de prevenir e remediar possíveis casos de nepotismo. A título de sugestão, um controle mínimo seria a assinatura da declaração padrão do estado pelo contratado/nomeado, no momento da posse, afirmando não haver nenhum grau de parentesco entre ele e servidor ocupante de cargo em comissão ou função de confiança que possa caracterizar nepotismo.

Recomenda-se uma atuação também nas nomeações/contratações de funcionários temporários e estagiários, garantindo que haja um processo seletivo isonômico, de forma a evitar o favorecimento de parentes para o preenchimento dessas vagas.

Registre-se ainda, a importância de se estabelecer controles para prevenir a prestação de serviço terceirizado por parte de familiar de agente público detentor de cargo de chefia ou direção, bem como a contratação direta de empresa terceirizada cujo sócio administrador seja familiar do agente público demandante da contratação (ou do superior dele).

É salutar que as autoridades envolvidas no processo de nomeação/contratação, assim como os agentes que serão responsáveis pela análise das declarações para averiguação de relação parental que possa configurar nepotismo sejam treinados sobre a temática.

Saliente-se que cabe aos titulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual o dever de exonerar ou dispensar o agente público em situação de nepotismo ou requerer igual providência à autoridade encarregada de nomeá-lo, designá-lo ou contratá-lo, sob pena de responsabilidade.

Para facilitar a visualização dos graus de parentesco que configuram nepotismo, apresentamos abaixo um infográfico e uma tabela elaborados pela Controladoria Geral da União (CGU):

Para todos os casos abaixo especificados, é considerado familiar: cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau:



NEPOTISMO

DECRETO Nº 7.203, DE JUNHO DE 2010

SITUAÇÕES EM QUE É PRESUMIDO



Contratação de familiares para cargos em comissão e função de confiança



Contratação de pessoa jurídica de familiar por agente público responsável por licitação



Nomeação de familiares para vagas de atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público

PRECISAM DE INVESTIGAÇÃO ESPECÍFICA



Quando autoridades de um órgão nomearem familiares de autoridades de outro órgão, compensando-se reciprocamente.

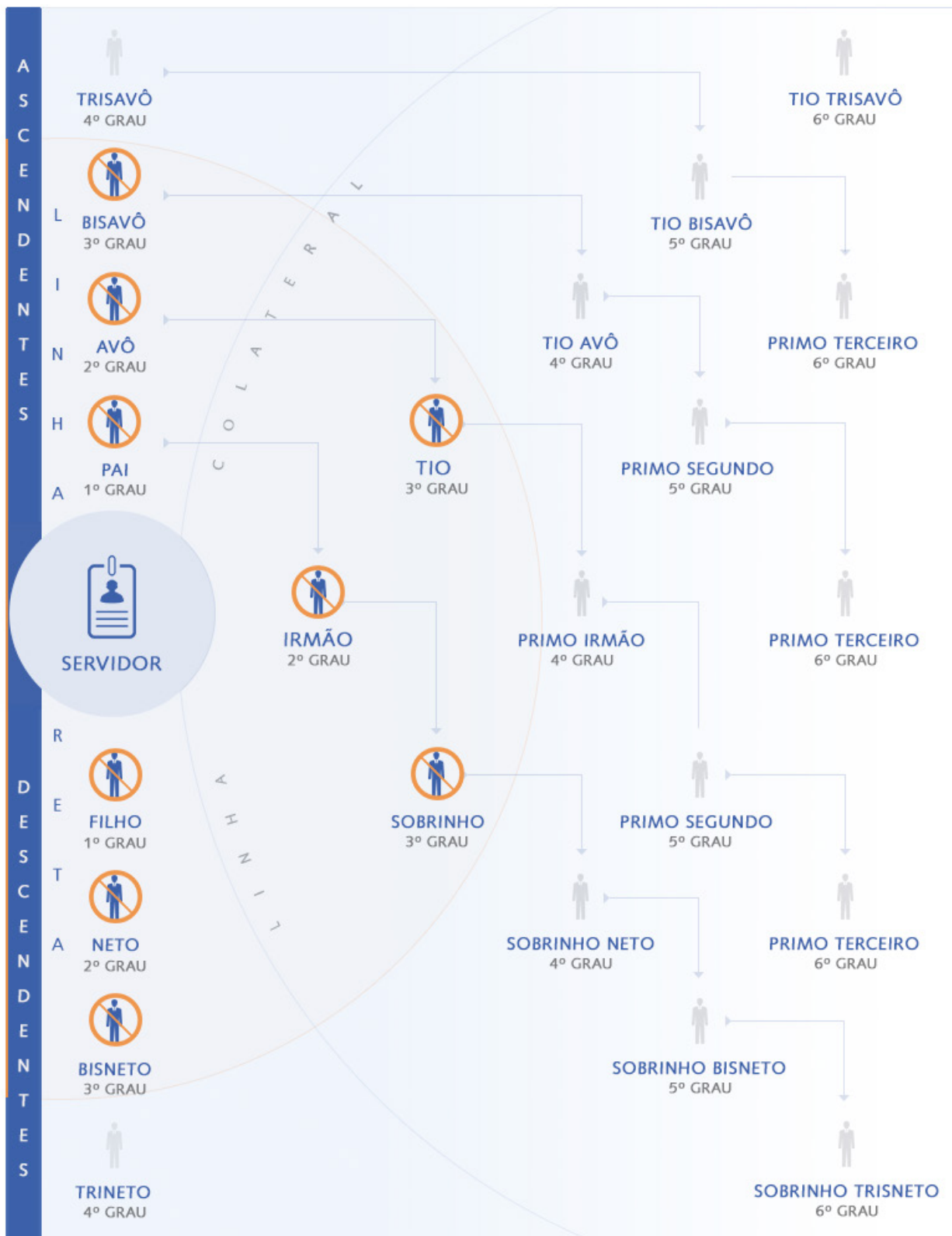


Contratação de familiares para prestação de serviços terceirizados



Nomeações, contratações não previstas expressamente no decreto, com indícios de influência

⊘ Familiares em linha reta e colateral enquadrados em situação de nepotismo presumido



FAMILIAR EM LINHA RETA

GRAU	CONSANGUINIDADE	AFINIDADE (vinculos atuais)
1o	Pai/mãe, filho/filha do agente público	Sogro/sogra, genro/nora; madrasta/padrasto, enteado/enteada do agente público
2o	Avô/avó, neto/neta do agente público	Avô/avó, neto/neta do cônjuge ou companheiro do agente público
3o	Bisavô/bisavó, bisneto/bisneta do agente público	Bisavô/bisavó, bisneto/bisneta do cônjuge ou companheiro do agente público

FAMILIAR EM LINHA COLATERAL

GRAU	CONSANGUINIDADE	AFINIDADE (vinculos atuais)
1o	---	---
2o	Irmão/irmã do agente público	Cunhado/cunhada do agente público
3o	Tio/tia, sobrinho/sobrinha do agente público	Tio/tia, sobrinho/sobrinha do cônjuge ou companheiro do agente público

4.5.3 Mecanismos de controle nas aquisições

O setor de aquisições é provavelmente o mais vulnerável a atos de fraude e corrupção. Seja por envolver uma relação mais estreita com entes privados, seja pelo volume de recursos financeiros envolvidos, de maneira que é primordial que a entidade detenha mecanismos de governança envolvendo seus processos de compras e contratações. Estes mecanismos devem estar presentes desde o planejamento da compra até a execução do objeto.

Entre os principais riscos de fraude e corrupção podemos citar o superfaturamento, o direcionamento da licitação, a dispensa indevida da licitação e o conluio entre os licitantes, mas obviamente que há outros. Uma gestão de riscos no processo de compras da entidade é salutar para redução da probabilidade de ocorrência de atos que possam comprometer a boa gestão dos recursos públicos.

Entre os principais mecanismos de controle envolvendo o processo de compras podemos citar:

- Capacitação da equipe responsável pelo processo licitatório, não só quanto

aos aspectos procedimentais de aquisição, mas também quanto a aspectos comportamentais, bem como quanto à identificação de possíveis fraudes;

- Checklist de documentação e procedimentos a serem observados;
- Edital padronizado, de modo a evitar cláusulas restritivas de competição ou direcionamento;
- Fluxos de atuação no procedimento licitatório e nas compras diretas;
- Consulta de fornecedores em cadastros impeditivos como o CNEP, CEIS e CEPIM;
- Consulta a atas de registro de preços vigentes, que possibilitem a aquisição/ contratação do objeto;
- Solicitar garantia de fornecimento, seguro, cláusula de ressarcimento contratual;
- Utilizar a maior amplitude possível de fontes de referências para a pesquisa de preços nos processos de contratação, seja por licitação, dispensa ou inexigibilidade: pesquisa em bases de sistema de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos e valores registrados em atas de registro de preços e fornecedores. Sugerimos a leitura dos boletins da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco - PGE que tratam sobre o tema;
- Verificação do quadro societário das empresas contratadas para analisar se possuem algum vínculo com servidores do órgão contratante ou com o Estado;
- Verificação de que os possíveis fornecedores das propostas não possuam vínculo societário comum;
- Verificação de similaridade de propostas de fornecedores em termos de valores e mesma formatação;
- Segregação de funções, evitando-se que um mesmo servidor seja

responsável por várias etapas do processo;

- Publicação imediata das aquisições e contratações em sítio oficial do órgão na internet, contendo o nome do contratado, CPF/CNPJ, o prazo contratual, o valor (unitário, se cabível) e o respectivo processo de contratação ou aquisição;
- Estabelecimento de rotina de conferência antes da efetivação do pagamento;
- Nomeação de servidor para gestão/fiscalização do contrato precedida de avaliação se este possuirá tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições e avaliando, se for o caso, a necessidade de designar a atribuição em caráter de exclusividade, levando-se em conta a quantidade e complexidade dos contratos em cuja gestão/fiscalização o servidor já atua.

4.5.4 Promoção da transparência ativa e do acesso à informação

A transparência é uma ferramenta fundamental para a promoção da integridade no setor público. Em uma organização, as funções e estruturas de transparência devem operar de forma efetiva e com o devido monitoramento.

Uma gestão pública transparente permite que a sociedade colabore no controle das ações governamentais, checando se os recursos públicos estão sendo usados como devem e avaliando a forma de trabalho dos gestores e os resultados obtidos.

Nesse contexto, ela é considerada um antídoto relevante contra corrupção, funcionando como um mecanismo indutor para que os agentes públicos exerçam suas funções com responsabilidade.

No âmbito do Poder Executivo estadual o acesso à informação é regulado pela Lei nº 14.804, de 29 de outubro de 2012 e pelo Decreto nº 38.787, de 30 de outubro de 2012.

Reforçando as melhores práticas no que tange à transparência, o regramento estadual determina que todos os órgãos e entidades divulguem nos seus sítios na internet, independente de requerimento, informações sobre:

- Estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais

cargos e seus ocupantes, horários de atendimento ao público e endereço e telefones das unidades;

- Programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- Repasses ou transferências de recursos financeiros;
- Execução orçamentária e financeira;
- Licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- Remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões, todos de maneira individualizada;
- Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- Contato da autoridade de monitoramento da transparência, bem como telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC;
- Resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas concluídas;
- A divulgação de informações sobre a execução de obras públicas de construção, reforma e ampliação de prédios e espaços públicos, conforme especifica a Lei nº 17.078, de 08 de outubro de 2020.

A autoridade de monitoramento supramencionada deverá ser nomeada pelo dirigente máximo do órgão e estar a ele diretamente subordinada, com a atribuição de assegurar o cumprimento eficiente e adequado das normas relativas ao acesso à informação, monitorando sua implementação e, ainda, orientando as respectivas unidades com relação ao tema.

Para garantir a divulgação de todas as informações acima mencionadas, o Poder Executivo Estadual mantém as Páginas de Acesso à Informação (www.lai.pe.gov.br) o, recaindo sob à autoridade de monitoramento a atribuição de atualização e à Secretaria da Controladoria-Geral do Estado, de orientação

e monitoramento. Além das informações que devem ser prestadas de maneira proativa, as entidades devem atender à demanda dos cidadãos por informações de seu interesse pessoal ou coletivo que são realizadas através de pedido de acesso à informação.

Qualquer interessado pode apresentar pedido de acesso a informações ao Poder Executivo estadual, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida, sendo vedada quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes desta solicitação.

Os órgãos devem viabilizar o acesso imediato à informação disponível e caso isso não seja possível, deverá fazê-lo em prazo não superior a 20 dias corridos. Se porventura não possuíam a informação, os órgãos devem indicar, se for do seu conhecimento, a entidade que a detenha, e caso se recusem a prestar uma informação, quer seja na sua totalidade ou parcialmente, deverá indicar as razões para tal.

O Decreto nº 38.787/2012 determina que os órgãos do Poder Executivo estadual criem Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) com o objetivo de receber, registrar, orientar e informar a respeito do pedido de acesso à informação.

Nos órgãos que já possuam ouvidoria interna instituída, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) é por ela prestado e, enquanto não for estruturada a ouvidoria interna do órgão, compete à Ouvidoria Geral do Estado – OGE desempenhar as suas atribuições.

Saliente-se, ainda, a importância da classificação dessas informações quanto ao seu sigilo. Apesar de o sigilo da informação ser uma exceção à regra, deve-se ter o devido cuidado quanto à integridade e guarda de informações reservadas ou secretas. Portanto, é imprescindível que a instituição realize treinamento ou ações de conscientização perante o seu corpo funcional a respeito do sigilo das informações.

4.5.5 Canais de denúncia

As manifestações dos usuários dos serviços públicos, bem como dos

próprios agentes da Administração, são excelente fonte de subsídios para implantação de melhorias nos produtos e serviços ofertados, assim como para identificação e avaliação dos riscos à integridade da organização.

A facilitação de meios para o oferecimento de denúncias pode ajudar substancialmente a detecção de irregularidades, contribuindo dessa forma para a manutenção do interesse público e para a construção de um ambiente íntegro na entidade.

As normas e os procedimentos para se promover uma denúncia devem ser transparentes, delimitando com exatidão as etapas e as responsabilidades de cada agente envolvido, assegurando a proteção do denunciante contra potenciais represálias, inclusive permitindo denúncias anônimas.

Os órgãos que possuam estrutura de ouvidoria interna em seus domínios devem concentrar o recebimento das denúncias por este canal de modo a evitar sobreposição de competências, confusão no tratamento das manifestações e dificuldade na percepção do cidadão quanto ao setor a que ele deve se dirigir.

É importante que se diga que os meios para recebimento das manifestações dos cidadãos podem e devem ser variados (presencialmente, por telefone ou pela internet), mas deve haver um único setor ou canal, para o tratamento dessas manifestações, que no caso de nosso Poder Executivo estadual são as ouvidorias internas dos órgãos, sob coordenação da Ouvidoria Geral do Estado (OGE). O ouvidor é quem será responsável por registrar essas manifestações, classificá-las quanto à sua natureza (sugestão, elogio, reclamação, solicitação ou denúncia), encaminhá-las ao setor competente e monitorar o seu andamento, podendo inclusive cobrar ao gestor quanto ao prazo e à clareza das respostas.

No intuito de padronizar os procedimentos de ouvidoria dos órgãos do Poder Executivo estadual, bem como auxiliá-los na implantação dessa estrutura, a OGE publicou o [Manual de Procedimentos da Rede de Ouvidorias do Poder Executivo de Pernambuco](#).

Destaque-se que à manifestação de denúncia deve ser dado um

tratamento especial, tanto no que tange à proteção do denunciante quanto ao sigilo do nome do denunciado e ao rito próprio de apuração. Este tema encontra forte interligação com o procedimento de responsabilização (item 4.5.7), pois é natural que uma denúncia possa dar início a um processo correccional. Conforme dito anteriormente, os instrumentos de integridade são interdependentes e, portanto, devem ser trabalhados de maneira integrada.

Em uma situação hipotética, mas bem plausível, um cidadão realiza um pedido de acesso à informação (item 4.5.4) e ao analisar a informação prestada, de maneira clara e transparente, percebe haver uma irregularidade e faz uma denúncia (item 4.5.5) à ouvidoria do órgão em questão. A denúncia é encaminhada e dá ensejo a um procedimento de auditoria interna (item 4.5.6) que, ao seu final, emite um relatório recomendando à alta administração (item 4.1) do órgão a implantação de determinada medida de controle capaz de mitigar um risco (item 4.3) anteriormente não previsto e a abertura de um procedimento de responsabilização (item 4.5.7) para apurar a conduta do servidor que deu causa à irregularidade.

A descrição breve desta situação hipotética tem o condão de mostrar a importância de cada mecanismo de integridade atuando de maneira conjunta na prevenção, detecção e remediação de atos contrários aos preceitos éticos e legais.

Para auxiliar as entidades na elaboração de fluxos de tratamento de denúncias, deixamos disponível no modelo nº 3 dos anexos, fluxo padrão orientado pela Ouvidoria-Geral do Estado.

4.5.6 Funcionamento de controles internos e cumprimento de recomendações de auditoria interna

Controles internos devem ser implementados para apoiar a organização no alcance de seus objetivos, avaliando e melhorando a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dentre eles, os riscos à integridade.

Considerando a necessidade de estabelecer mecanismos adequados de governança, alinhados com as melhores práticas internacionais, foi publicado o Decreto nº 47.087, de 1º de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a instituição e o funcionamento das Unidades de Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Estadual.

O referido Decreto se inspirou no modelo das Três Linhas do Institute of Internal Auditors - IIA. O Modelo ajuda as organizações a identificar estruturas e processos que melhor auxiliam no atingimento dos objetivos e facilitam uma forte governança e gerenciamento de riscos. Também é aplicável a todas as organizações e é otimizado por:

- Adotar uma abordagem baseada em princípios e adaptar o modelo para atender aos objetivos e circunstâncias organizacionais;
- Focar na contribuição que o gerenciamento de riscos oferece para atingir objetivos e criar valor, bem como questões de “defesa” e proteção de valor;
- Compreender claramente os papéis e responsabilidades representados no modelo e os relacionamentos entre eles;
- Implantar medidas para garantir que as atividades e os objetivos estejam alinhados com os interesses priorizados dos stakeholders.

Para o sucesso desse modelo é fundamental que haja colaboração e comunicação entre os papéis de primeira e segunda linha da gestão e auditoria interna, para garantir que não haja duplicação, sobreposição ou lacunas desnecessárias, pois isso poderia gerar retrabalho e também ocasionar negligenciamento de alguns riscos, aumentando o custo desse modelo de controle e diminuindo sua eficácia.

Dessa forma, é valioso que a entidade preveja em seu Plano de Integridade a instituição de uma unidade de controle interno, composta por no mínimo 2 membros, um titular e um adjunto, e subordinada diretamente à autoridade máxima do órgão ou entidade, ou ao Conselho de Administração ou equivalente, se houver, com garantias à autonomia e acesso livre a locais, pessoas, documentos e bancos de dados, necessários para obtenção de elementos indispensáveis ao exercício de suas funções.

A unidade de controle interno deve ter competência para analisar os procedimentos de controle com independência e objetividade, propondo medidas corretivas quando estes forem inexistentes ou vulneráveis, e orientar

os gestores no desenvolvimento, implantação e correção desses controles, podendo propor sua normatização e padronização.

De forma a preservar a imparcialidade e objetividade da unidade de controle interno, deve ser vedado aos seus membros a participação em comissões de licitação e inventário, bem como a gestão ou operacionalização dos controles internos inerentes às gerências operacionais da organização.

Já no que diz respeito à auditoria interna, é necessário destacar que, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, essa função, nos termos do item 4, do Anexo Único da Portaria SCGE N° 39, de 30 de outubro de 2020, é exercida pelo conjunto de Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) elencadas a seguir:

- a) Unidades de auditoria interna governamental da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado; e
- b) Unidades de auditorias internas singulares dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

Em linhas gerais, ao final do procedimento de auditoria, é emitido um relatório contendo as informações, as constatações e as respectivas recomendações, elaboradas a partir das evidências obtidas nos exames realizados. O cumprimento dessas recomendações é de responsabilidade da Unidade examinada. Por isso, é essencial que o órgão ou entidade tenha institucionalizado políticas de cumprimento às recomendações de auditoria interna e monitore o cumprimento dessas recomendações.

4.5.7 Procedimentos de responsabilização

Mesmo instituindo códigos de conduta, instalando comissões de ética, gerenciando riscos, implantando controles e realizando treinamentos, ainda assim, poderá haver infrações que comprometam o ambiente de integridade da instituição.

Desse modo, é fundamental em todo programa de integridade uma atuação coercitiva, que seja capaz de identificar possíveis violações e punir

os responsáveis de maneira isonômica, independente do nível de autoridade que o transgressor possua no órgão. Afinal de contas, a aplicação de sanções também tem efeito preventivo, pois desestimula o cometimento de novas irregularidades.

Na esfera pública, um bom plano de integridade deve prever procedimentos de responsabilização tanto de seus servidores, do ponto de vista ético e disciplinar, como de terceiros que tenham relação com a administração pública, do ponto de vista contratual e administrativo.

No domínio ético, a apuração de possíveis transgressões é competência das comissões de ética de cada órgão. Elas devem prever em seu regimento interno os procedimentos de responsabilização e traçar fluxos claros de atuação, observando o disposto no art. 12 do Decreto nº 46.852/2018 (Código de Ética dos Agentes Públicos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual) e nos artigos 13 a 15 do Decreto nº 46.853/2018 (Sistema de Gestão de Ética dos agentes públicos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual), normativos, boletins e manuais emitidos pela CGE, bem como em futuras orientações da Comissão de Ética Pública (CEP) estadual.

Quanto ao aspecto disciplinar, dependendo da estrutura e necessidade do órgão, recomenda-se a criação de uma corregedoria com a função de apurar ilícitos administrativos e recomendar as penalidades cabíveis. A instalação desta unidade correcional tem como vantagens a especialização e qualificação dos servidores que atuam nesta área, otimizando processos disciplinares e conseqüentemente evitando instauração ou arquivamento indevidos, bem como reintegrações de servidores através de revisão judicial.

No entanto, não podemos esquecer que um programa de integridade deve ser moldado de maneira personalizada em cada instituição. Nem sempre o que é recomendável para uma, será também apropriado para outra. Em órgãos com quadro funcional reduzido, com pouco histórico de infrações disciplinares e com pouco ou nenhum poder de polícia administrativa (fiscalização, concessão de licenças, autorizações, alvarás de funcionamento, etc.), um setor exclusivo de atuação correcional como uma corregedoria

interna poderá ser desnecessário e oneroso. Para esses casos é aconselhável a formação de comissões ad hoc atuando por demanda. Mas, saliente-se, mesmo sem a necessidade de uma corregedoria interna é importante possuir servidores treinados na temática de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) e possuir fluxos (anexo nº5) padronizados de atuação.

A Escola de Controle Interno da SCGE e o Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Estado de Pernambuco (CEFOSPE) oferecem cursos gratuitos sobre esta temática frequentemente. Também há cursos EAD oferecidos por outras instituições. Ademais, foi publicado pela SCGE-PE, o Manual Prático para Comissões de Processo Administrativo, que tem o intuito de servir como guia de instruções para todas as corregedorias e comissões disciplinares da Administração Pública Estadual.

Outrossim, o programa de integridade de uma entidade pública deverá estabelecer procedimentos de responsabilização para terceiros que se relacionem com ela. Como é o caso do Processo de Apuração e Aplicação de Penalidades (PAAP) a licitantes e contratados da Administração pública, regulamentado pelo Decreto nº 42.191/2015 e que tem como objetivo sancionar os fornecedores que descumprem cláusulas contratuais ou cometem atos ilícitos em procedimentos licitatórios. Para esta situação vale o mesmo que foi dito para os processos administrativos disciplinares. Ou seja, para órgãos que tenham grande volume de processos licitatórios ou grande histórico de descumprimento contratual por fornecedores é recomendável uma comissão processante permanente e exclusiva atuando na área, já para os demais órgãos é mais interessante a formação de comissões ad hoc.

Para auxiliar os entes públicos na padronização da atuação em PAAP, recomendamos a utilização do [Caderno de Orientações - Procedimentos para apuração e aplicação de penalidades à licitantes e contratadas.pdf](#), publicado pela Secretaria de Administração do Governo do Estado de Pernambuco (SAD).

Destaque-se ainda o processo administrativo de Tomada de Contas Especial (TCEsp), que tem a finalidade de apurar a responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao

erário. Tal procedimento costuma ser muito comum em órgãos que transferem recursos públicos para terceiros através de convênios ou termos de parceria.

No âmbito do Estado de Pernambuco o normativo que rege a TCEsp é a Resolução do TCE/PE nº 036, de 29 de agosto de 2018.

A SCGE, no intuito de aprimorar os procedimentos de TCEsp realizados no Poder Executivo do Estado de Pernambuco, publicou uma cartilha completa sobre o tema, que aborda tanto as questões conceituais como práticas. Portanto, ao definir sua política e seus fluxos de atuação em TCEsp sugerimos às entidades a leitura das partes [1](#), [2](#), [3](#) e [4](#) desta Cartilha de Tomada de Contas Especial.

5. CONSTRUINDO UM PROGRAMA DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

Baseado no Manual para Implementação de Programa de Integridade (CGU/2017) e no Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública (CGU/2018), a SCGE elaborou um modelo que fundamenta, passo a passo, a implementação de um Programa de Integridade na esfera pública estadual.

Os órgãos e as entidades ao instituírem o Programa de Integridade devem fazê-lo de maneira compatível com sua natureza, porte, complexidade, área de atuação e estruturados nos seguintes eixos:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade;
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade; e,
- V - estrutura das regras e instrumentos de integridade.

A formalização do Programa de Integridade ocorrerá por meio de Planos

de Integridade, os quais organizarão as medidas a serem adotadas em determinado período de tempo e deverão ser revisados periodicamente.

Neste Manual, a SCGE apresenta sugestões de como os órgãos e entidades da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional poderão adotar procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus Programas de Integridade, assim, dividimos as recomendações em fases.

A primeira fase consiste na instituição de uma unidade de gestão da integridade, assunto abordado no item 4.2 deste manual.

A segunda fase consiste no levantamento da situação das unidades e instrumentos de integridade, e caso necessário, o estabelecimento de medidas para sua criação ou fortalecimento. Nesta fase, aconselha-se a elaboração de um Plano de Trabalho (modelo nº 9) que compreende um documento no qual se organiza e sistematiza as informações relevantes para a construção do Programa, assuntos abordados no tópico 4.5 deste manual.

A terceira fase consiste na elaboração e aprovação de um Plano de Integridade e subdivide-se em 2 etapas:

1ª etapa - levantamento dos riscos para a integridade e o estabelecimento de medidas de tratamento, assunto abordado no item 4.3 deste manual;

2ª etapa - elaboração e aprovação do Plano de Integridade em si, que nada mais é do que um documento que evidencia de maneira sistemática as medidas e diretrizes do Programa de Integridade a ser executado.

A quarta fase consiste na execução e monitoramento do Programa de Integridade, com base nas medidas definidas pelo Plano de Integridade.

5.1 Primeira fase - Designar unidade de gestão da integridade

Como primeira medida, a alta administração do órgão publicará portaria ou outro ato normativo com a designação da Unidade de Gestão da Integridade e seu responsável, especificando as suas competências. Como sugestão, o modelo nº 7, em anexo, traz um exemplo de como pode ser o ato

5.2 Segunda fase - Elaborar Plano de Trabalho e levantar a situação das unidades e instrumentos de integridade

Recomendamos que a unidade ou comissão formada inicie seus trabalhos com a elaboração de um Plano de Trabalho (modelo nº 9), que consiste em um documento no qual se descreve o passo a passo de como se dará a implementação do Programa de Integridade da sua organização. O Plano de Trabalho conterà o registro das ações a serem realizadas, os objetivos, um cronograma com as entregas e as tarefas necessárias para a construção e implementação do Programa de Integridade, oferecendo uma melhor compreensão da essência do projeto, uma vez que a partir do detalhamento das ações a organização irá descobrir mais facilmente os objetivos que precisam ser alcançados.

Em seguida será realizado o levantamento das estruturas e instrumentos de integridade existentes na organização, de maneira a identificar a maturidade e o estágio em que se encontra a entidade quanto a temas como promoção da ética, combate ao nepotismo, tratamento de conflito de interesses e etc. Para esta tarefa sugerimos a utilização da Planilha constante no anexo deste Manual, modelo nº 8.

A planilha possui sugestões de procedimentos e instrumentos voltados para prevenção, detecção, punição e remediação de atos de fraudes e corrupção. Não é exaustiva, de forma que os entes estaduais podem optar por implantar outros procedimentos não previstos na planilha e que julguem ser mais adequados.

5.3 Terceira fase - Elaborar e aprovar o plano de integridade

Conforme explicitado anteriormente, o Plano de Integridade é um documento que contém de maneira sistemática as premissas do Programa de Integridade e serve para nortear a execução do mesmo. Esta fase se subdivide em 2 etapas, quais sejam:

5.3.1. Primeira etapa - Levantar os riscos para a integridade e estabelecer as medidas de tratamento

Os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deverão realizar o levantamento dos principais riscos à integridade e impor medidas de controle capazes de mitigá-los.

5.3.2 Segunda etapa - Elaborar o plano de integridade

Baseada no Plano de Trabalho já elaborado, na situação evidenciada através da Planilha sugerida e os riscos levantados, a Unidade de Gestão da Integridade, com auxílio dos demais responsáveis pelo assunto, irão elaborar o Plano de Integridade que deve ser aprovado pela alta administração. Este documento é a formalização do Programa de Integridade que será implantado nas organizações, e reúne as informações sobre a instituição, suas principais atribuições, estruturas e instrumentos de integridade, áreas de riscos, medidas de tratamento e monitoramento, conforme o modelo nº 10 do Anexo.

5.4 Quarta fase - Executar e monitorar o programa de integridade

Na quarta fase, os órgãos e as entidades deverão iniciar a execução e o monitoramento de seu Programa de Integridade, com base nas medidas definidas pelos Planos de Integridade, buscando expandir o alcance de seu Programa para as políticas públicas por eles implementadas e monitoradas, bem como para fornecedores e outras organizações públicas ou privadas com as quais mantenha relação.

Durante a execução do Programa de Integridade é essencial colocar em prática a Comunicação e Treinamento.

O Monitoramento deve ser feito através de Indicadores de Riscos e de desempenho em cada unidade com o objetivo de verificar a efetividade da sua implantação de forma a permitir:

- Identificação de pontos falhos, correções e aprimoramentos;
- Tempestividade nas respostas a novos riscos e na remediação de danos gerados;
- Pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas;

- Aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate a ocorrência de atos lesivos;
- Aplicação de medidas disciplinares em caso de violação do programa.

FASES	ETAPAS	AÇÃO
1ª	Indicação da Comissão de Gestão de Integridade	A alta gestão definirá a unidade ou comissão que ficará responsável.
2ª	Elaboração do Plano de Trabalho	Estabelece os parâmetros necessários para o desenvolvimento e implantação dos seus Programas de Integridade
	Levantamento das estruturas e instrumentos de integridade	Preenchimento da planilha (anexo, modelo nº8) com as informações de situação e ações de fortalecimento das unidades e procedimentos elencados no item 4.5 deste Manual.
3ª	Levantamento dos Riscos para a Integridade e o Estabelecimento de Medidas de Tratamento	Identificação e análise dos principais riscos de integridade inerentes ao órgão.
	Elaboração do Plano de Integridade	Documento escrito reunindo as informações sobre a instituição, suas principais atribuições, estruturas e instrumentos de integridade, áreas de riscos, medidas de tratamento e monitoramento, conforme modelo nº 10 (anexo).
	Aprovação do Plano de Integridade pela Alta Gestão	É a formalização do Programa de Integridade que será implantado na organização.
4ª	Execução e Monitoramento do Programa de Integridade	Colocar em prática o que foi definido no Plano de Integridade e verificar a efetividade da sua implantação.

Como exemplo de tudo que foi relatado, apresentamos o link para o [Plano de Integridade SCGE](#) (modelo nº 10), no qual será possível visualizar as principais ações promovidas pela Comissão de Gestão da Integridade – CGI, responsável pela implantação do Programa, bem como as formas de monitoramento e prevenção que serão desenvolvidas dentro desta instituição, podendo servir como parâmetro para as demais instituições do Estado.

6. ANEXOS

Modelo nº 1 - Fluxo de conflito de interesses

Link: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/I-Fluxo-interno-de-tratamento-de-consultas-sobre-Conflito-de-Interesses.pdf>

Modelo nº 2 - Modelo autodeclaração nepotismo

Link: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/V-Autodeclaracao-para-a-posse-Nepotismo.pdf>

Modelo nº 3 - Fluxo de atuação da ouvidoria interna

Link: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/VI-Fluxo-de-tratamento-de-manifestacoes-Ouvidoria.pdf>

Modelo nº 4 - Fluxo de Apuração de denúncia no âmbito da comissão de ética da SCGE-PE

Link: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/II-Fluxo-interno-de-recebimento-de-denuncias-de-transgressoes-eticas-e-procedimentos-preliminares.pdf>

Modelo nº 5 - Fluxo do PAD/SCGE

Link: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/VII-Fluxograma-PAD.pdf>

Modelo nº 6 - Fluxo do PAAP/SCGE

Link: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/X-Fluxograma-PAAP.pdf>

Modelo nº 7 - Portaria de designação de unidade de gestão de integridade (*)

Modelo nº 8 - Planilha de levantamento da situação das unidades e instrumentos de integridade (**)

Link: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1CU9aa0ezyzm_O4WXAyMwFcXaxqcJBUbt1f7iQZXSKe0/edit#gid=0

Modelo nº 9 - Plano de Trabalho SCGE (***)

Modelo nº 10 - Plano de Integridade (****)

(*) MODELO Nº 7 - PORTARIA DE DESIGNAÇÃO DE UNIDADE DE GESTÃO DA INTEGRIDADE

PORTARIA Nº XXX DE XXX DE XXXX DE 2020

Institui unidade responsável pela coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito do(a) ÓRGÃO/ ENTIDADE.

O(A) SECRETÁRIO OU AUTORIDADE MÁXIMA EQUIVALENTE DO(A) ÓRGÃO/ ENTIDADE no uso das suas atribuições e tendo em vista o disposto no Decreto nº 46.855, de 7 de dezembro de 2018, resolve:

Art. 1º - Designar a/o UNIDADE NOVA OU EXISTENTE para coordenar a estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito do(a) ÓRGÃO/ENTIDADE, e NOME DO RESPONSÁVEL PELA ÁREA como responsável por tal Unidade.

Art. 2º - Compete à Unidade de Gestão da Integridade:

I – coordenar a elaboração e revisão de Plano de Integridade, com vistas à prevenção e à mitigação de vulnerabilidades eventualmente identificadas;

II – coordenar a implementação do programa de integridade e exercer o seu monitoramento contínuo, visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos;

III – atuar na orientação e treinamento dos servidores do ÓRGÃO/ENTIDADE com relação aos temas atinentes ao programa de integridade;

V – promover outras ações relacionadas à gestão da integridade, em conjunto com as demais áreas do **ÓRGÃO/ENTIDADE**.

Art. 3º - São atribuições da Unidade de Gestão da Integridade, no exercício de sua competência:

I - submeter à aprovação **do(a) SECRETÁRIO OU AUTORIDADE MÁXIMA EQUIVALENTE DO(A) ÓRGÃO/ENTIDADE** a proposta de Plano de Integridade e revisá-lo periodicamente;

II – levantar a situação das unidades relacionadas ao programa de integridade e, caso necessário, propor ações para sua estruturação ou fortalecimento;

III – apoiar a Unidade de Gestão de Riscos no levantamento de riscos para a integridade e proposição de plano de tratamento;

IV – coordenar a disseminação de informações sobre o Programa de Integridade no **ÓRGÃO/ENTIDADE**;

V – planejar e participar de ações de treinamento relacionadas ao Programa de Integridade no **ÓRGÃO/ENTIDADE**;

VI - identificar eventuais vulnerabilidades à integridade nos trabalhos desenvolvidos pela organização, propondo, em conjunto com outras unidades, medidas para mitigação;

VII – monitorar o Programa de Integridade do **ÓRGÃO/ENTIDADE** e propor ações para seu aperfeiçoamento; e

VIII – propor estratégias para expansão do programa para fornecedores e terceiros que se relacionam com o **ÓRGÃO/ENTIDADE**.

Art. 4º - Caberá **ao(à) AUTORIDADE MÁXIMA DO ÓRGÃO OU ENTIDADE** prover o apoio técnico e administrativo ao pleno funcionamento da Unidade de Integridade.

Art. 5º - Recomendar aos agentes públicos, gestores, dirigentes e unidades organizacionais **do(a) ÓRGÃO/ENTIDADE** que prestem, no âmbito das

respectivas competências e atribuições, apoio aos trabalhos desenvolvidos pela Unidade de Gestão da Integridade.

Art. 6º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

(*) MODELO Nº 9 – PLANO DE TRABALHO**

PLANO DE TRABALHO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

*Objetivos e breves considerações sobre o trabalho que vai ser desenvolvido

1. INTRODUÇÃO

*Cenário Atual e o motivo de implantar um Programa de Integridade na sua organização, trazer referências.

2. ESCOPO DO TRABALHO

2.1. Objetivo Geral

*Objetivo Geral do Trabalho

2.2. Objetivos Específicos

*Detalhar os Objetivos apresentando cada ação a ser implantada

3. PERFIL DA INSTITUIÇÃO

*Denominação, CNPJ, segmento, atuação, número de integrantes, organograma

4. COMISSÃO/UNIDADE DE GESTÃO DE INTEGRIDADE

*Apresentação da Unidade ou Comissão formada que vai executar e coordenar o trabalho de implementação do Programa de

Integridade

5. REALIZAÇÃO DO TRABALHO

*Definir cada fase e etapa a ser desenvolvida na Implantação do Programa de Integridade

*Cada etapa deve especificar as respectivas ações e os devidos produtos a serem entregues

6. FATORES CRÍTICOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

*Pontuar as dificuldades em realizar efetivamente o projeto

7. LISTA DE AÇÕES

*Elaborar uma planilha contendo as etapas, fases, produtos e prazos.

(**) MODELO Nº 10 - PLANO DE INTEGRIDADE**

*PLANO DE INTEGRIDADE

DATA

MENSAGEM DA ALTA ADMINISTRAÇÃO

Mensagem do Secretário do órgão ou dirigente máximo da entidade fazendo uma introdução ao Programa de Integridade e mostrando comprometimento com o mesmo.

1. INFORMAÇÕES SOBRE A INSTITUIÇÃO

1.1. Resumo das principais competências e serviços prestados pelo órgão/entidade.

1.2. Resumo da estrutura regimental e organograma da instituição.

1.3. Indicar as áreas de atuação do órgão/entidade e principais parcerias com órgãos públicos e privados.

1.4. Apresentar a missão, visão, valores institucionais e resumo das principais diretrizes do Planejamento Estratégico, caso existente.

2. UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PLANO DE INTEGRIDADE

Destacar as principais informações constantes na Portaria de designação de Unidade de Gestão da Integridade - Modelo nº 07, incluindo os nomes do(s) responsável(is) pela Unidade, respectivos suplente(s), e seus contatos.

3. ESTRUTURAS E INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA INTEGRIDADE

Apresentar relação dos principais instrumentos legais internos relativos à área de integridade, destacados, principalmente, na Planilha de levantamento da situação das estruturas básicas e providências – Modelo nº 08, tais como regimento interno, código de ética, plano de capacitação interna, portarias etc.

E ainda, indicar as estruturas de gestão da integridade existentes no órgão/entidade (área responsável pela gestão dos controles internos, corregedoria, comissão de ética, ouvidoria etc.).

4. RISCOS E MEDIDAS DE TRATAMENTO

Mapear os processos organizacionais, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de fraudes e atos de corrupção, e a partir disso implementar mecanismos preventivos que minimizem estas vulnerabilidades.

5. MONITORAMENTO E ATUALIZAÇÃO PERIÓDICA

Indicar como se dará o monitoramento, atualização e avaliação do Plano de Integridade, detalhando como serão desenvolvidas pelo órgão/entidade para o tratamento dos riscos.

6. REFERÊNCIAS

7. ANEXOS

O Plano poderá conter documentos anexos com informações que a Unidade de Gestão da Integridade julgue relevantes e outros documentos de interesse para a alta administração, servidores ou sociedade relativos à gestão da integridade da organização.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Guia de Integridade Pública: Orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2015a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf>>.

BRASIL. Manual para Implementação de Programas de Integridade: Orientações para o setor público. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2017a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf>.

BRASIL. Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública: orientações para Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2018a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>>.

BRASIL. Guia Prático de Gestão de Riscos para Integridade: orientações para a Administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2018a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>>.

BRASIL. Programa de Integridade: criando e preservando valor público para o cidadão. Brasília, DF: Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/etica/integridade>>.

BRASIL. Programa de Integridade. Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2018a. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integridade/arquivos-compliance/PlanodeIntegridadeMAPA2018.2019.pdf>>.

Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a

execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

Decreto nº 46.855, de 7 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a política de governança da administração pública Estadual direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=41249&tipo=>>>.

Decreto nº 46.852, de 7 de dezembro de 2018. Institui o Código de Ética dos Agentes Públicos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=41238&tipo=>>>.

Decreto nº 46.853, de 7 de dezembro de 2018. Institui o Sistema de Gestão de Ética dos agentes públicos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=41239&tipo=>>>.

Decreto nº 46.854, de 7 de dezembro de 2018. Institui o Código de Conduta da Alta Administração do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=41240&tipo=>>>.

Lei nº 14.804, de 29 de outubro de 2012. Regula o acesso a informações, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1605&tipo=>>>.

Decreto nº 38.787, de 30 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei no 14.804, de 29 de outubro de 2012, que dispõe sobre o acesso a informações, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=2576&tipo=>>>.

Decreto nº 47.087, de 1º de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a instituição e o funcionamento das Unidades de Controle Interno, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=41716&tipo=>>>.