

Prefácio

Na última década o Governo Federal Brasileiro promoveu uma série de reformas em seu setor público. O aprimoramento da governança pública é elemento chave da agenda de reforma política do país. O objetivo é tornar o governo mais eficiente, aperfeiçoar a prestação de contas e responsabilização e prevenir a corrupção.

A *Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal* analisa a implementação e a coerência de instrumentos, processos e estruturas de salvaguarda da integridade na Administração Pública Federal brasileira. A avaliação foi realizada com base em quatro conjuntos de princípios desenvolvidos pela OCDE: Princípios para a Gestão da Ética no Serviço Público (*Principles for Managing Ethics in the Public Service*); Diretrizes sobre a Gestão de Conflitos de Interesses no Serviço Público (*Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*); Princípios para o Fortalecimento dos Contratos e das Licitações Públicas (*Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement*); e, Princípios de Transparência e Integridade nos Processos de Intermediação de Interesses (*Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*).

A avaliação reconhece os importantes progressos realizados pela Administração Pública Federal e indica caminhos para que o Governo Federal Brasileiro fortaleça suas reformas para promoção de integridade e de anticorrupção mediante: *i*) a integração da gerência de riscos operacionais como elemento central de responsabilidade da gestão; *ii*) a garantia de condições adequadas aos órgãos responsáveis pela proteção de recursos públicos, *iii*) a ampliação dos esforços na avaliação do impacto de instituições e medidas de integridade; e; *iv*) o aumento da coordenação nos níveis de formulação e execução das políticas, a fim de desenvolver comprometimento coletivo.

Este relatório também ressalta a importância de uma abordagem abrangente, que examine as questões da integridade através de diferentes partes da Administração Pública. Três estudos de caso – sobre a Receita Federal do Brasil, o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de DST/AIDS - demonstraram a existência de significativas diferenças na implementação de medidas de integridade por parte das instituições públicas. Paralelamente à formulação de iniciativas de aplicação nos órgãos da Administração Pública Federal, as autoridades centrais responsáveis pela promoção de integridade devem enfatizar iniciativas para oferecer orientações práticas “passo-a-passo” e ferramentas para aumentar a capacidade individual dos órgãos públicos. Além disso, essas autoridades centrais têm papel fundamental no monitoramento da implementação de políticas de integridade.

A importância desse relatório é global. Esta é a primeira avaliação do sistema de integridade da administração pública federal de um Estado-Membro do G20. O trabalho é parte da contribuição da OCDE na implementação do Plano de Ação Anticorrupção do G20 (*G20 Anti-Corruption Action Plan*), aprovado na Reunião de Cúpula de Seul, em novembro de 2010. Também é complementar a outras atividades de apoio a convenções internacionais e regionais contra a corrupção. Por fim, mas não menos importante, a iniciativa do Brasil de ser avaliado por seus pares em uma questão sistêmica importante destaca seu papel crescente e sua relevância nos debates internacionais e nos processos de tomada de decisão.

O relatório incorpora a atual colaboração entre a OCDE e o Brasil no campo da governança pública. O trabalho foi precedido de três avaliações realizadas no Brasil, quanto ao Orçamento Público (2003), à Reforma Regulatória (2008) e à Gestão de Recursos Humanos no Governo (2010). Como participante ativo do Comitê de Governança Pública da OCDE (*OECD Public Governance Committee*), o Brasil desempenha um papel central na construção de estruturas públicas robustas de boa governança. Todos estes esforços contribuem para nossa meta comum de melhores políticas para melhores vidas.



Angel Gurría

Agradecimentos

Sob a direção e supervisão de Christian Vergez e Janos Bertok, as principais conclusões e propostas de ação foram escritas por James Sheppard. As pesquisas contaram com o auxílio de Viviane Espinoza, Anton Leis Garcia e Jonathan Werner. Participaram, como assistentes administrativos, Lia Beyeler, Karena Garnier e Katarzyna Weil.

A OCDE gostaria de estender seus agradecimentos ao Governo do Brasil por sua participação ativa na presente avaliação e, em particular, ao Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage Sobrinho, e ao Secretario-Executivo da Controladoria-Geral da União, Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho, pela liderança e à Coordenadora-Geral de Promoção da Ética, Transparência e Integridade da Controladoria-Geral da União, Izabela Moreira Corrêa, por sua coordenação no processo de avaliação.

Agradecimentos especiais aos avaliadores, que conduziram os debates em Brasília, Paris e Veneza: Joe Wild e Mary Anne Stevens (Canadá); Claudio Seebach, Filipe del Solar, Filipe Sebastian Goya e Macarena Vargas (Chile); Rogelio Carbajal Tejada (México); Ina de Haan, Peter Reimer e Koos Roest (Países Baixos); e, Emilio Garcia e Nicolás Domínguez Toribio (Espanha).

Índice

Avaliação Geral	5
Recomendações	8
Recomendação 1:	8
Recomendação 2:	9
Recomendação 3:	10
Recomendação 4:	12
Propostas de ações	14
Promoção da transparência e do controle social	14
Implementação de uma abordagem ao controle interno baseada no risco	21
Incorporação de elevados padrões de conduta	24

Avaliação Geral

Ao longo da última década, o Governo Federal do Brasil se submeteu a um amplo processo de reforma, com o objetivo de fortalecer a integridade e a prevenção da corrupção na Administração Pública Federal. As reformas visam a: (i) ampliar a transparência e o controle social na prestação de serviços públicos; (ii) incorporar, nos processos de controle interno dos órgãos públicos, uma abordagem baseada no risco, e (iii) promover elevados padrões de conduta para os agentes públicos federais. Essas reformas surgiram dos esforços imprimidos nas décadas de 1980 e 1990, respectivamente, para controlar as despesas públicas e modernizar a Administração Pública - também como resposta a casos de corrupção que geraram preocupação da sociedade brasileira. A criação da Controladoria-Geral da União e da Comissão de Ética Pública constituiu elemento-chave da estratégia do Governo Federal para fortalecer a integridade e a prevenção da corrupção. Com vistas a consolidar uma cultura de integridade e de prevenção da corrupção, atenção também foi direcionada para coordenação dos esforços anticorrupção. Demonstrações desse argumento foram a criação de sistemas nacionais de correição administrativa, de gestão da ética e de unidades de ouvidoria, em 2007, 2008 e 2009, respectivamente. Desde 2007, o combate à corrupção na Administração Pública Federal foi incorporado à Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

Assim como em diversos países da OCDE, que empreenderam esforços contínuos para desenvolver instituições e mecanismos capazes de fortalecer a integridade e prevenir a corrupção no serviço público há uma crescente demanda no Brasil para evidências de impacto nesta área. A avaliação de impacto desses esforços requer mais informações que aquelas contempladas nos indicadores de percepção ou nas análises do arcabouço jurídico, embora muitas vezes estas sejam utilizadas e citadas como base de fundamentação. Porém, tais medidas dão pouca atenção para a implementação e a coerência dos correspondentes instrumentos, processos e estruturas. Tampouco oferecem evidências adequadas sobre se as ações governamentais são responsivas aos riscos operacionais identificados por órgãos públicos e por agentes públicos.

A pauta do Governo Federal Brasileiro de fortalecer a integridade e prevenir a corrupção é de particular relevância para a resolução dos diversos desafios hoje enfrentados pela Administração Pública, entre eles:

- **Gerenciando riscos associados à inovação na prestação de serviços públicos.** Riscos são elementos inerentes de diversas inovações na prestação de serviços e, como no caso de qualquer ação executada no âmbito do setor público, exigem adequada gestão de riscos operacionais. Como nos países da OCDE, o Governo Federal Brasileiro vem elaborando novos instrumentos – e remodelando instrumentos já existentes – de política de apoio à atividade econômica e de estímulo a novas e fortalecidas normas que assegurem o bom funcionamento do mercado. Riscos também podem surgir quando oportunidades de inovação não são adequadamente aproveitadas.

- **Adotando práticas para melhor custo-benefício e reduzindo desvios nas operações do Governo.** Na sua Pesquisa Econômica do Brasil (Economic Survey of Brazil) de 2009, a OCDE identifica que, a despeito dos avanços notáveis obtidos em várias áreas, ainda existe margem significativa para melhorar a relação custo-benefício nas operações do Governo. Os indicadores de resultado auferidos não são sempre compatíveis com o alto nível de despesas governamentais no Brasil, o que sugere que o processo de prestação de serviços públicos carece de eficiência, e não de recursos financeiros, particularmente nas áreas da educação e da saúde (OCDE 2009a).
- **Atendendo as expectativas dos cidadãos e fortalecendo a confiança nas instituições públicas.** Os cidadãos esperam que os agentes públicos sirvam o interesse público com honestidade e que zelem pela devida gestão dos recursos públicos diariamente. Serviços públicos justos e regulares inspiram confiança e criam um ambiente empresarial favorável, contribuindo, assim, para o bom funcionamento dos mercados e para o crescimento econômico (OCDE 2000; 2005a). Cidadãos mais educados e mais informados avaliam os Governos tanto em relação ao seu desempenho democrático e oferecimento de políticas públicas (OCDE 2009b).

À luz desses desafios e oportunidades, o Governo Federal Brasileiro solicitou à OCDE a realização de uma *Avaliação da Integridade*, com o propósito de: (i) examinar o funcionamento das estruturas, práticas e procedimentos implementados para fortalecer a integridade e prevenir a corrupção; e, (ii) identificar áreas onde ações futuras poderiam ser desenvolvidas, com base nas experiências recentes e boas práticas em países-membros da OCDE. A iniciativa do Brasil de dar o primeiro passo no sentido de ser o primeiro país a se submeter a uma completa *Avaliação de Integridade* foi muito bem recebida e é um sinal inequívoco do papel de liderança exercido pelo país, conforme reconhecido pelos 33 Países Membros do Comitê de Governança Pública da OCDE.

A avaliação baseia-se em quatro áreas de análise: (i) promoção da transparência e do controle social; (ii) implementação de sistemas de controle interno baseados no risco; (iii) incorporação de elevados padrões de conduta no setor público; e, (iv) fortalecimento da integridade nas licitações públicas. Três estudos de caso foram complementares à avaliação das quatro áreas centrais, com o objetivo de destacar aspectos de gestão de integridade em atividades, organizações e programas governamentais: (i) a administração tributária (Receita Federal do Brasil); (ii) o Programa Bolsa Família (Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza), e (iii) o Programa Nacional de DST/Aidsⁱⁱⁱ. A avaliação foi realizada nos primeiros 9 meses de 2010, tendo em vista as eleições previstas para outubro de 2010, no intuito de contribuir com a agenda de políticas públicas do novo Governo. As constatações desse relatório tornam-se ainda mais relevantes na medida em que o Governo Federal adota os preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Esses dois mega eventos esportivos, que atrairão a atenção do mundo para o Brasil, envolvem montantes expressivos de recursos públicos e privados.

Embora o presente relatório analise os esforços empreendidos na Administração Pública Federal (o aparato operacional do Poder Executivo), a busca pela consolidação de uma cultura de integridade e de prevenção à corrupção passa também pelos Poderes Legislativo e Judiciário. Nesse sentido, cabe ressaltar que existem diversas restrições nos três Poderes que têm impacto sobre a construção de uma Administração Pública mais

transparente. Por exemplo, a capacidade do Congresso Nacional de apoiar a prestação de contas no âmbito do Executivo Federal é reduzido pela baixa avaliação dos relatórios de gestão e de auditoria externa preparados, respectivamente, pelas instituições da Administração Pública Federal e pelo próprio Tribunal de Contas da União. O Judiciário Brasileiro também enfrenta inúmeros desafios, não obstante os avanços dos últimos anos, após implementação das amplas reformas adotadas em 2004. O Judiciário continua burocratizado, vagaroso e oneroso, conforme verificado pelo alto volume de processos em atraso e processos judiciais extensos e demorados. Essas restrições são reconhecidas, no entanto estão fora do escopo do presente relatório.

Os avanços realizados pelo Governo Federal ao longo da última década oferecem uma base sólida para avançar na gestão de integridade nos próximos anos. Como passo seguinte, o Governo Federal poderia reforçar as reformas adotadas para fortalecer a integridade e prevenir a corrupção, dando enfoque às quatro recomendações a seguir:

- **Integrar a gestão de riscos** como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção.
- **Garantir maior capacidade** para que as instituições públicas de fomento à integridade sejam capazes de assegurar que estas desempenhem suas funções de acordo com seus objetivos.
- **Aprimorar os esforços de avaliação** da implementação e dos impactos das instituições e medidas de apoio à integridade, visando a promover um processo contínuo de aprendizagem e ajuste de políticas.
- **Aumentar a coordenação** na formulação e implementação de políticas, com o objetivo de desenvolver um compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade.

Após traduzir essas recomendações em políticas e ações de gestão concretas, apresentam-se na segunda seção propostas de ação detalhadas para as quatro áreas de análise:

- **Promover a transparência e o controle social** no que diz respeito ao acesso à informação e à transparência proativa e criar bases para o controle social.
- **Implementar controles internos baseados no risco** para reduzir os riscos operacionais e prestar garantias razoáveis de integridade nos órgãos públicos.
- **Incorporar elevados padrões de conduta** para orientar o comportamento dos agentes públicos federais, com base nas funções e atribuições de seus respectivos órgãos.
- **Fortalecer a integridade nas licitações públicas** como instrumento estratégico para a prestação de serviços públicos pelos governos, reconhecendo sua suscetibilidade à improbidade e aos desvios.

i O Anexo A apresenta a metodologia, inclusive o processo de gestão e consultas para a elaboração da presente publicação.

Recomendações

Recomendação 1:

Integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção

Todo órgão público enfrenta riscos operacionais: tanto em decorrência de fatores internos (e.g. atribuído ao excesso de discricionariedade no processo de tomada de decisões, a complexidade e descentralização dos procedimentos de prestação de serviços públicos, etc.), quanto em decorrência de fatores externos (e.g. a adoção de novas leis e padrões, mudando as expectativas dos cidadãos, etc.). Caso não gerenciados de forma adequada, esses riscos podem afetar a eficácia e a eficiência na prestação de serviços públicos e a confiança da sociedade no Governo. Gestão de riscos operacionais significa adotar processos e capacidades sistemáticas (e.g. conhecimentos, recursos, etc.) para identificar, (re)avaliar e reduzir os riscos operacionais de forma economicamente eficaz - em geral, a mitigação de riscos operacionais não é uma meta trivial. A gestão de riscos operacionais contribui para eficiência na prestação dos serviços públicos, aumenta a responsabilização dos gestores e inspira a confiança nos órgãos públicos. Promove, também, melhorias na alocação de recursos e no cumprimento da legislação. Gestores públicos devem compreender, reconhecer e serem recompensados por adotar gestão de riscos em suas atividades rotineiras. Contudo, para garantir sua eficácia, a gestão de riscos operacionais deve ser incorporada em outros sistemas de gestão e integrada nos processos de tomada de decisões e nas avaliações de desempenho. Isso inclui a consideração de gestão de riscos operacionais na elaboração de novas políticas e programas ou no ajuste de políticas e programas existentes e na criação de novas funções ou atribuições e na redefinição de funções ou atribuições existentes.

Nos últimos cinco anos, o Brasil começou a adotar gestão de riscos operacionais na Administração Pública Federal. As metodologias da gestão de riscos operacionais foram desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União e aplicadas, em caráter piloto em alguns órgãos públicos federais, em 2006. Entidades da Administração Pública indireta tem apresentado avanços mais expressivos nessa área. Os bancos comerciais públicos brasileiros, por exemplo, adotaram a gestão de riscos operacionais, influenciados pelas obrigações internacionais impostas pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia. Algumas instituições da Administração Pública indireta já foram reconhecidas internacionalmente pela adoção bem sucedida de boas práticas de gestão de riscos operacionais. Contudo, na maioria dos casos, a gestão de riscos operacionais ainda se encontra na fase conceitual. Embora as experiências e lições adquiridas por instituições da Administração Pública indireta sejam distintas das lições das quais a Administração Pública direta necessite se apropriar, as metodologias adotadas podem contribuir para a elaboração de uma política de gestão de riscos e para sua aplicação em outros órgãos

públicos. Contudo, até a presente data, houve pouco intercâmbio entre as entidades da Administração Pública direta e indireta na área da gestão de riscos operacionais.

A integração efetiva da gestão de riscos operacionais nos órgãos públicos brasileiros exigirá liderança dos gestores públicos, inclusive de tomadores de decisão. A liderança é peça fundamental para superar as resistências inerentes à aceitação da gestão de riscos operacionais como mecanismo adequado para a alocação de recursos limitados, e questionamentos sobre eventuais repercussões políticas decorrentes do reconhecimento explícito e da mensuração dos riscos operacionais (Bounds 2010). Recursos são necessários não apenas para identificar os riscos de modo sistemático e pró-ativo, mas também para desenvolver sistemas de gestão do conhecimento que apoiem a identificação e a avaliação de riscos e da eficácia das ações adotadas para a mitigação de riscos. A experiência dos países da OCDE, assim como das entidades da Administração Pública indireta no Brasil com experiência na área da gestão de riscos, indica que são necessários de três a cinco anos para consolidar os alicerces de uma cultura proativa de gestão de riscos. Mesmo assim, a sustentação financeira da gestão de riscos operacionais pode enfrentar sérias dificuldades, dado que quando bem sucedida, a atividade em geral passa despercebida pela maioria das pessoas – e também porque os casos de graves mal sucedidos de mitigação de riscos chamarão mais atenção. Incapacidade de manter a gestão de risco operacional é por si própria um grande risco às organizações públicas.

Dois desafios adicionais existem para a implementação da gestão de riscos na Administração Pública Federal no Brasil. Em primeiro lugar, devido à centralização do controle interno na Controladoria-Geral da União, os gestores em determinados órgãos públicos federais não participam de forma ativa na criação e manutenção de um sistema sólido de controle interno. A experiência dos países da OCDE na implementação da gestão de riscos demonstra a necessidade da responsabilidade dos gestores pelo controle interno. Em segundo lugar, o controle interno constitui um conjunto de reformas distintas do processo geral de reforma da gestão. Assim, em alguns casos, essas reformas são adotadas paralelamente, mas separadas uma da outra. Isso decorre, em parte, das distintas responsabilidades e competências institucionais, respectivamente, da Controladoria-Geral da União e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim, a adoção da gestão de riscos e o fortalecimento do controle interno devem ser conduzidos conjuntamente às reformas gerenciais gerais, no intuito de atribuir à gestão a responsabilidade por manter um sistema de controle interno mais robusto.

Recomendação 2:

Garantir maior capacidade para que as instituições públicas de fomento à integridade sejam capazes de assegurar que estas desempenhem suas funções de acordo com seus objetivos

O termo capacidade pode ser definido, de forma geral, como a totalidade dos pontos fortes e dos recursos disponíveis na estrutura governamental. Refere-se aos sistemas organizacionais e técnicos, assim como às competências individuais por meio dos quais são criadas e implementadas as políticas destinadas a atenderem às necessidades dos cidadãos, e que são compatíveis com a orientação política adotada. O desempenho das instituições de apoio à integridade, bem como sua capacidade de atender às expectativas da população e aos objetivos estratégicos do Governo, depende, em larga medida, de capacidades adequadas. Não existe regra única sobre o nível de capacidade necessário

para garantir um determinado nível de funcionamento das instituições e das medidas adotadas. O fortalecimento da capacidade não é uma meta por si mesma, mas um meio para alcançar melhores resultados nas ações de integridade. É necessário que os órgãos públicos desenvolvam e avaliem estratégias e políticas para sustentar o aprimoramento de capacidades ao longo do tempo, aprender pela prática e pela cooperação de outros atores e partes envolvidos na gestão da integridade.

O Brasil definiu um número grande de unidades de integridade na Administração Pública Federal. Entre 2002 e 2010, a quantidade de Unidades de Ouvidoria aumentou de 40 para 157. Existem mais de 200 comissões de ética, e 30 Corregedorias investigando violações das normas éticas e eventuais casos de improbidade administrativa. Esses órgãos se somam às autoridades centrais na área da integridade, entre elas a Controladoria-Geral da União, a Comissão de Ética Pública, o Departamento da Polícia Federal e o Ministério Público Federal. Enquanto as autoridades responsáveis pela promoção da integridade definem as respectivas políticas e normas, compete aos órgãos públicos sua respectiva implementação.

Em muitos casos, a criação dessas unidades de integridade no âmbito dos órgãos públicos foi impulsionada pela obrigatoriedade de cumprir as normas legais e estatutárias vigentes. Se, por um lado, a criação de estruturas oferece apoio explícito ao processo de reformas, por outro lado, não significa que elas estejam bem integradas no funcionamento operacional de determinado órgão público. Igualmente, não garante que essas unidades sejam tenham a capacidade necessária para o desempenho de suas atribuições. As avaliações realizadas pelo Governo Federal verificam a adoção, pelos órgãos públicos, dos requisitos mínimos para cumprimento de suas obrigações legais e normativas, sem analisar, porém, o funcionamento adequado das unidades de integridade ou mesmo a eficácia de suas respectivas atividades.

Assegurar a capacidade adequada das instituições de integridade requer envidar esforços contínuos de capacitação, de disponibilização das ferramentas adequadas, da facilitação de aprendizagem e desenvolvimento de conhecimento organizacional. As autoridades centrais no campo da integridade vêm adotando diversas ações nesse sentido, incluindo, por exemplo, iniciativas destinadas a aumentar a capacitação dos respectivos atores, por meio de treinamento, padronização de procedimentos e criação de redes nacionais para troca de experiências. Como parte dessas atividades, as autoridades centrais devem focar na identificação e comunicação de boas práticas, a fim de orientar os atores envolvidos na área da integridade. Além disso, deve-se dar a devida atenção para assegurar que as atividades em exercício nas Comissões de Ética, Corregedorias e Ouvidorias sejam uma oportunidade para desenvolvimento de competências para o crescimento profissional. Existem inúmeros exemplos de inovações nesse sentido que contribuem para preservar a integridade dos agentes em exercício nessa área e estimulam os mais capacitados a se candidatarem aos respectivos cargos, tal como dando-lhe prioridade na definição de sua alocação, como incentivo e recompensa pela atividade desempenhada nesses cargos.

Recomendação 3:

Aprimorar os esforços de avaliação da implementação e dos impactos das instituições e medidas de apoio à integridade, visando a promover um processo contínuo de aprendizagem e ajuste de políticas.

A boa governança depende de avaliações detalhadas, inclusive em relação às medidas de promoção da integridade e de prevenção da improbidade e dos desvios (OCDE 2005b). É de fundamental importância que a Administração Pública Federal e os órgãos públicos abandonem descrições generalizadas e estáticas do que configura uma instituição íntegra. No seu lugar, atenção deve ser voltada para dados e resultados que abrangem conhecimentos concretos sobre o funcionamento e o impacto das instituições e sistemas. Esses dados podem, ao longo do tempo, ser utilizados para acompanhar tendências e permitir que os formuladores de políticas e os agentes públicos julguem os efeitos das ações adotadas e claramente identifiquem as medidas que devem ser tomadas. Nesse sentido, é necessário que os agentes públicos reúnam dados válidos e confiáveis para avaliar e comparar seu desempenho com o desempenho dos órgãos públicos. Porém, a integridade não surge automaticamente do acúmulo de dados ou do aprimoramento da frequência e qualidade da sua análise. A avaliação eficaz depende de especial atenção para identificar as dimensões dos processos, resultados e impacto a serem mensurados. Exige, também, que a Administração Pública forneça aos gestores públicos e tomadores de decisão análises claras e oportunas que sirvam como subsídio aos debates e esclareça as alternativas e potenciais consequências (OCDE 2009c).

O Governo Federal Brasileiro deu início à tarefa de coleta e análise de dados padronizados sobre os processos, insumos e resultados associados a aspectos específicos da gestão da integridade. Por exemplo, informações relativas aos processos administrativos disciplinares e às denúncias recebidas da sociedade são documentadas e analisadas por diversos órgãos públicos. Esse resultado é, em parte, decorrente de esforços adotados pela Corregedoria-Geral da União e pela Ouvidoria-Geral da União, no âmbito da Controladoria-Geral da União. A Comissão de Ética Pública também realiza pesquisas anuais relacionadas ao acompanhamento de temas vinculados à gestão da ética nos órgãos públicos. Essas medidas estabelecem uma base sólida de análise, ao mesmo tempo em que permitem a incorporação de aspectos adicionais nos levantamentos de dados. Em outros casos, há uma ausência total de dados, ou de seu processamento e análise. Por exemplo, embora muitas vezes considere-se que a avaliação das licitações públicas e das medidas recursais sejam excessivamente demoradas ou objeto de eventuais abusos por parte dos fornecedores, pouco se avançou na coleta e processamento dos dados necessários para melhor compreender o cerne do problema, para promover a capacitação dos agentes responsáveis pelos processos licitatórios ou para mudar normas ou procedimentos de licitação.

Outro desafio para a avaliação da gestão da integridade na Administração Pública Federal no Brasil decorre da fragmentação das atividades de avaliação. Diversas unidades do mesmo órgão público executam levantamentos sobre o funcionamento de aspectos específicos da gestão da integridade. Por exemplo, as Comissões de Ética reúnem informações sobre as investigações de ética, as unidades de corregedoria detêm informação sobre o andamento dos processos administrativos, as unidades de ouvidoria são responsáveis pelo recebimento das denúncias provenientes da sociedade, etc. No entanto, essas atividades não são, de forma geral, coordenadas e, raramente, os resultados são submetidos a avaliações conjuntas.

Para avançar em relação à temática de mensuração, os órgãos públicos federais devem voltar suas atenções para: (i) a incorporação dos resultados decorrentes das avaliações das políticas de integridade em um marco abrangente de apoio à prestação de contas e responsabilização (*accountability*); (ii) o aprimoramento e a ampliação do escopo de coleta dos dados e indicadores de integridade existentes, a fim de melhor entender o funcionamento e o impacto das instituições e sistemas de integridade. A

Controladoria-Geral da União (por meio da Corregedoria-Geral da União, da Ouvidoria-Geral da União e da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas) e a Comissão de Ética Pública estão bem posicionadas para liderar a construção de um marco de avaliação. Essa iniciativa poderia ser utilizada como ferramenta para facilitar análises comparativas da implementação e do impacto dos instrumentos de integridade na Administração Pública Federal. Para atingir essa meta será necessário fortalecer a coordenação nos órgãos públicos, de modo a criar um marco de avaliação da integridade coerente, que forneça dados válidos e relevantes aos responsáveis pela formulação das políticas públicas e aos gestores públicos.

Recomendação 4:

Aumentar a coordenação na formulação e implementação de políticas, com o objetivo de desenvolver um compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade.

Compromisso coletivo é necessário para a implementação efetiva, ou operacionalização, das metas do Governo. A construção desse compromisso não implica, necessariamente, em consenso sobre a melhor abordagem a ser adotada, dado que os órgãos públicos enfrentam distintos riscos operacionais e graus de tolerância em relação a eles, devido a sua visibilidade e relevância política. Os responsáveis pela tomada de decisões e os gestores públicos necessitam compreender as motivações para que trabalhem de determinada maneira e as consequências advindas do não cumprimento de tais procedimentos (OCDE 2010a). O compromisso coletivo pode ser reforçado mediante o intercâmbio de conhecimentos, tanto intrainstitucionalmente quanto interinstitucionalmente. Um processo eficaz de intercâmbio de conhecimentos pode destacar inovações e boas práticas na gestão da integridade, demonstrando, ao mesmo tempo, a importância de fatores organizacionais específicos. Não existe uma solução única para todos os órgãos públicos. Liderança, por parte das autoridades centrais, e exemplo por parte das lideranças políticas e administrativas podem servir de incentivo aos gestores públicos na execução e implementação das reformas relacionadas à integridade.

As autoridades centrais desempenham um papel fundamental no apoio ao diálogo e ao intercâmbio entre os gestores públicos. No Brasil, os diversos aspectos relacionados à integridade na gestão pública são de responsabilidade de distintas autoridades centrais. Por exemplo, a gestão de riscos, auditoria interna e políticas de transparência são de competência da Controladoria-Geral da União. Por sua vez, cabe à Comissão de Ética Pública incorporar elevados padrões de conduta para os agentes e as autoridades públicas. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é responsável pelas reformas da gestão pública no que diz respeito às cartas de serviços ao cidadão, às licitações públicas, à gestão de recursos humanos. O Ministério da Fazenda tem competências por definir padrões contábeis e a integração das informações de desempenho financeiro e não-financeiro. Essas atividades se complementam, e, em determinados casos, se sobrepõem aos esforços para fortalecer a integridade na Administração Pública Federal.

O Brasil criou uma gama de estruturas para facilitar a coordenação e comunicação no âmbito das funções organizacionais desempenhadas na Administração Pública Federal. Para citar um exemplo, coordenação e comunicação são promovidas por meio de reuniões anuais das unidades de corregedoria, das comissões de ética e das unidades de ouvidoria. Essas reuniões facilitam o intercâmbio de aprendizagem entre agentes públicos com responsabilidade pela execução das respectivas funções. Em outros casos, no entanto,

essas estruturas existem apenas no papel, a exemplo da Comissão de Coordenação de Controle Interno. Não é necessário que o diálogo abranja toda a Administração Pública Federal. A experiência dos países da OCDE sugere que o diálogo no âmbito de setores específicos pode ser mais eficaz para a abordagem das especificidades de determinadas atribuições públicas. Por exemplo, alguns países verificaram a existência de pontos em comum entre seus órgãos públicos e as culturas de gestão com poderes de aplicação da lei, tais como as administrações tributárias, serviços de alfândega, agências de controle de fronteiras, corporações policiais e forças de segurança pública.

Para avançar em relação à coordenação de políticas de integridade, as autoridades centrais do Brasil poderão buscar maior coordenação entre as diversas autoridades centrais da Administração Pública Federal, assim como entre áreas específicas dentro de determinados órgãos públicos. No entanto, é de fundamental importância promover a colaboração efetiva, além das análises comparativas e da disseminação das iniciativas em curso no âmbito da Administração Pública Federal. A colaboração não deve partir apenas do âmbito nacional, cada órgão público dispõe de mecanismos para agir no fortalecimento da coordenação e da comunicação entre suas respectivas comissões de ética, corregedorias, unidades de auditoria interna e unidades de ouvidoria.

Propostas de ações

A presente avaliação baseia-se na análise de quatro áreas prioritárias:

- promoção da transparência e do controle social;
- implementação de sistemas de controle interno baseados no risco;
- incorporação de elevados padrões de conduta, e
- fortalecimento da integridade nas licitações e contratos públicos.

Esta seção apresenta as propostas de ações para o Governo Federal Brasileiro nos próximos anos.

Promoção da transparência e do controle social

A promoção da transparência e do controle social é elemento fundamental para consolidar a responsabilização (*accountability*) e o controle externo nos órgãos públicos (OCDE 2001, 2003, 2009b). A transparência fornece aos cidadãos as informações necessárias para fiscalizar e avaliar o processo de tomada de decisões e as políticas públicas. Os países da OCDE vêm adotando, de forma crescente, medidas para proporcionar aos cidadãos acesso imediato à informação pública e evitar, assim, processos administrativos custosos para garantir esse acesso. O controle social pode estimular, ainda, a responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e a adoção de medidas corretivas. Somadas, a transparência e o controle social contribuem para: (i) garantir melhores resultados das políticas públicas a custos mais baixos; (ii) fortalecer o cumprimento das decisões adotadas, e (iii) proporcionar o acesso equitativo ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos. Além disso, a transparência e o controle social promovem o aprimoramento da execução de políticas e da legitimidade fiscal dos governos, contribuindo para: (i) melhorar a compreensão e o atendimento à evolução das necessidades da população; (ii) alavancar o conhecimento e os recursos, e (iii) desenvolver soluções inovadoras. O papel da transparência e do controle social no combate à corrupção é explicitamente reconhecido na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e na Convenção Interamericana contra a Corrupção^{iiiiv}.

Embora condição necessária, a transparência em si não é suficiente para garantir o controle social. Os Governos devem investir na redução de barreiras aos cidadãos que querem, mas se encontram impedidos ou sem condições de participar, e estimular a participação daqueles que, embora não estejam impedidos e possuam as condições necessárias, não desejam participar. Além disso, o aumento da transparência e do controle social traz riscos, os quais, da mesma forma que todas as ações de governo, requerem uma gestão de risco prudente. Os possíveis focos de risco incluem atrasos na tomada ou implementação de decisões, a captura de processos por parte de grupos de interesses, o excesso de consultas (“cansaço de consultas”) e conflitos entre participantes. Todos esses fatores podem prejudicar a boa governança e a confiança no governo.

O Brasil tem avançado na promoção de transparência pública e controle social, mesmo na ausência de legislação específica sobre acesso à informação. O país se aproxima, agora, da aprovação de uma lei de acesso à informação, a qual se encontra em debate no Congresso Nacional e foi encaminhada pelo Presidente da República, em 2009. A Controladoria-Geral da União e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) possuem projeto de cooperação que visa a apoiar a implementação da citada lei. Para alcançar esse objetivo, o Governo Federal do Brasil poderia considerar as seguintes propostas de ação.

- *Estipular um período de transição adequado no Projeto de Lei de acesso à informação pública. Atualmente, o período de transição previsto no projeto em tramitação no Congresso Nacional para a sua aplicação é de seis meses. O Governo poderia considerar, por exemplo, a implementação progressiva, com base no nível e na dimensão da esfera do Governo, a fim de permitir a identificação de capacidades e lições extraídas. A implementação progressiva já é aplicada a outras políticas de transparência, como no caso, por exemplo, da obrigação dos Governos Municipais de fornecer informações eletrônicas sobre a execução orçamentária (ver Lei Complementar n.º. 131/2009, que altera a Lei Complementar n.º. 101/2000, “Lei de Responsabilidade Fiscal”). A lei define três prazos para a implementação progressiva dos requisitos de transparência orçamentária: um ano para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 habitantes; dois anos para os Municípios com 50.000 a 100.000 habitantes, e quatro anos para os Municípios com menos de 50.000 habitantes.*
- *Garantir que recursos adequados sejam destinados à elaboração de material de orientação para uso pelos órgãos públicos na formulação de suas políticas e procedimentos operacionais no que diz respeito ao acesso à informação pública. Os materiais de orientação poderão abordar questões relativas aos protocolos e procedimentos, de modo a informar a população quanto aos seus direitos, à aplicação de taxas para os pedidos de informação, bem como a coleta de dados e parâmetros para avaliar a implementação do acesso à informação pública. A Controladoria-Geral da União já deu início à elaboração de um projeto, em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, destinado a preparar as bases para implementação da lei na Administração Pública Federal. Essas atividades serão desenvolvidas ao longo de 2011 e 2012.*
- *Considerar a incorporação imediata, nas atividades de auditoria interna, da manutenção de registros e gestão de arquivos como meio para garantir que os órgãos públicos se preparem adequadamente para cumprir suas obrigações relativas ao acesso à informação pública. Isso poderia ser efetuado por meio de auditorias de programas (de desempenho) de entidades da Administração Pública Direta, realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno. A Secretaria Federal de Controle Interno poderia exigir que essa obrigação seja incluída no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna das unidades de auditoria em entidades da Administração Pública Federal Indireta. A Secretaria Federal de Controle Interno define as diretrizes e aprova o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna das unidades de auditoria no âmbito das entidades da Administração Pública Federal Indireta.*

Apesar da ausência de uma lei de acesso à informação, muito se avançou em transparência pública no Brasil na última década – particularmente com relação à

transparência das despesas públicas – por meio da implementação da Lei Complementar nº. 101/2000. Esse progresso tem sido possibilitado pelo uso de novas tecnologias (e.g. o Portal da Transparência, as Páginas de Transparência Públicas e o Portal de Compras do Governo Federal). Com intuito de fortalecer o uso das informações disponibilizadas pro-ativamente pela Administração Pública Federal, as seguintes propostas de ação poderiam ser consideradas para execução pela Controladoria-Geral da União:

A fim de fortalecer a utilização pró-ativa, pela população, das informações disponibilizadas, o Governo Federal poderia considerar as seguintes propostas de ações para a Controladoria-Geral da União:

- *Apoiar a população na execução de análises complementares dos dados do Governo por meio do Portal da Transparência e outros canais da Administração Pública Federal. Em curto prazo, o Portal poderia ser modificado, a fim de permitir análises comparativas diretas entre dados sobre despesas públicas em anos diferentes e o descarregamento de dados relativos a despesas e receitas, como já ocorre em determinados casos (exconvênios e contratos de repasse). No médio prazo, maior atenção deveria se dar ao desenvolvimento de ferramentas mais sofisticadas de análise online. A experiência acumulada indica que as ferramentas de análise online podem contribuir para facilitar mais a participação e fiscalização do que o simples descarregamento de vultosos volumes de dados. Finalmente, dados de desempenho não-financeiro poderiam ser incorporadas no Portal da Transparência. Esses dados estão disponíveis nos sítios eletrônicos de determinados órgãos públicos federais (ex: desenvolvimento social, saúde), e é também foco das atenções da Secretaria do Tesouro Nacional.*
- *Efetuar pesquisas periódicas junto à população sobre o uso do Portal da Transparência e das Páginas de Transparência Pública. Pesquisas eletrônicas poderiam ser enviadas diretamente para os assinantes do sistema de mala direta do Portal da Transparência (mais de 30.000 usuários até julho de 2010). Isto permitiria a avaliação de usuários existentes, porém não necessariamente daqueles que não utilizam o Portal. Como complemento a essa iniciativa, poderiam ser estabelecidas parcerias com outras organizações envolvidas na execução de pesquisas domiciliares sobre a utilização dos serviços do Governo Eletrônico ou de tecnologias da informação e comunicações em geral. As parcerias ofereceriam a possibilidade de reduzir os custos das pesquisas e também de averiguar as opiniões dos segmentos que atualmente não utilizam ou não têm conhecimento do Portal da Transparência.*
- *Acrescentar informações às Páginas de Transparência Pública dos órgãos federais. Atualmente, as Páginas de Transparência apresentam as seguintes informações: (i) execução orçamentária; (ii) licitações públicas; (iii) contratos administrativos; (iv) convênios e contratos de repasse, e (v) despesas com diárias e passagens. Esse conjunto de dados poderia ser ampliado para incluir, entre outros: (vi) legislação e regulamentação pertinentes; (vii) Carta de Serviços ao Cidadão; (viii) relatórios anuais de gestão, e (ix) relatórios de auditoria externa. Além disso, e em consonância com as recomendações constantes no Capítulo 5 – Aprimoramento da Integridade nos Processos Licitatórios Públicos – informações relativas às licitações públicas poderiam incluir: (x) os planos anuais de processos licitatórios, e (xi) informações sobre alterações de valores além de um determinado limite (definido como uma porcentagem do valor original).*

- *No médio e longo prazo, avaliar a possibilidade de simplificar e padronizar os sítios eletrônicos dos órgãos públicos federais, visando à divulgação das informações contidas nas Páginas de Transparência Pública constantes dos sítios institucionais. Atualmente, as Páginas de Transparência Pública são mantidas separadas dos sítios institucionais.*

Com a criação da Carta de Serviços ao Cidadão em agosto de 2009, os órgãos públicos federais passaram a ter a obrigação de fornecer informações claras sobre seus serviços, estabelecer normas relativas aos serviços prestados e avaliar a satisfação dos usuários dos respectivos serviços. A fim de fortalecer a eficácia das Cartas, o Governo Federal poderia considerar a adoção, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Controladoria-Geral da União, das seguintes propostas de ação:

- *Ampliar o conteúdo das Cartas para incluir o compromisso de garantir a excelência profissional e os mais altos padrões de conduta, os direitos e deveres dos cidadãos, informações sobre os canais disponíveis para o envio de reclamações, denúncias, elogios e sugestões. Em geral, essas informações não se encontram nas Cartas atualmente publicadas, mas poderiam contribuir para uma visão mais abrangente da interação entre o agente público e a sociedade.*
- *Incentivar os órgãos públicos federais a realizar consultas com os respectivos interessados quando da (re) elaboração e atualização de suas Cartas. Isso poderia contribuir para garantir que os interessados: (i) tenham conhecimento dos seus direitos e obrigações; (ii) compreendam as Cartas e as considerem relevantes no atendimento a suas respectivas necessidades; e (iii) zelem pela devida aplicação da Carta.*
- *Desenvolver um manual de boas práticas que contribua para que os funcionários públicos implementem as Cartas e dêem destaque às experiências dos órgãos públicos. O manual deverá focar nas abordagens adotadas para conscientizar a população sobre as Cartas, avaliar sua implementação, etc. As boas práticas poderão ser elaboradas não somente pelos órgãos públicos federais, mas também por órgãos Estaduais e Municipais, no Brasil ou no exterior.*
- *Realizar auditorias periódicas da implementação das Cartas de Serviço como parte das responsabilidades relativas ao cumprimento do Decreto Federal nº. 6932/2009 (que institui a obrigatoriedade das Cartas de Serviços). As auditorias poderão abordar o compromisso estratégico de implementar normas para os serviços previstos nas Cartas, bem como o monitoramento interno e a elaboração de relatórios de desempenho sobre os compromissos estipulados nas Cartas.*

Além das ações executadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Controladoria-Geral da União, o sucesso das Cartas de Serviços ao Cidadão depende da sua efetiva implementação. Nesse sentido, o Governo Federal do Brasil poderá considerar as seguintes propostas de ações para os órgãos públicos:

- *Desenvolver, como elemento padrão da prestação de serviços públicos, protocolos e procedimentos para manter a população informada sobre o conteúdo das Cartas. Para garantir uma abordagem coerente e coordenada nesse sentido, deve-se considerar a integração dos protocolos e procedimentos relativos às Cartas nas atividades de comunicação e conscientização promovidas pelos órgãos públicos federais.*

- *Desenvolver uma abordagem sistemática para o acompanhamento, avaliação e comunicação interna dos resultados sobre a aplicação das Cartas, incluindo a publicação de análises quantitativas e qualitativas nos relatórios anuais de gestão. Para manter uma abordagem coerente e coordenada, recomenda-se o alinhamento da avaliação de implementação das Cartas com outras atividades de avaliação.*
- *Atribuir às Unidades de Ouvidoria existentes responsabilidade pela execução das Cartas. Essas responsabilidades poderão incluir, entre outras: (i) a avaliação dos benefícios gerados pelas consultas realizadas junto à população e, eventualmente, o envolvimento dos cidadãos e usuários de serviços públicos na elaboração das Cartas; (ii) a comunicação efetiva à população das informações relativas às normas de serviço e às Cartas, quando da prestação de serviços públicos; (iii) a conscientização e orientação dos servidores em todas as unidades organizacionais sobre a aplicação das Cartas em suas atividades cotidianas; e (iv) o acompanhamento da conformidade com os padrões de serviço enumerados nas Cartas, de modo a chamar a atenção dos gestores, sempre que for necessário, para as áreas em que o desempenho fica aquém das expectativas.*

Desde 2002, as funções das Unidades de Ouvidoria vêm sendo ampliadas no âmbito da Administração Pública Federal no sentido de estabelecer um ponto de contato pelo qual os cidadãos possam solicitar informações, bem como registrar suas opiniões e enviar *feedback* sobre a prestação de serviços públicos. De 2002 a 2010, o número de Unidades de Ouvidoria passou de 40 para 154. A fim de reforçar a atuação das Unidades de Ouvidoria, o Governo Federal do Brasil deve considerar a adoção das seguintes propostas de ação pela Ouvidoria-Geral da União:

- *Desenvolver processos para facilitar a agregação de dados na Ouvidoria-Geral da União. Essa iniciativa poderá contribuir como base para a avaliação do funcionamento das Unidades de Ouvidoria no âmbito da Administração Pública Federal. As informações correspondentes poderão incluir: (i) o número de manifestações recebidas; (ii) o tipo de manifestação recebida; (iii) sua discriminação por Unidade Regional e/ou Programa; (iv) o tempo médio de resposta, e (v) o tipo de atendimento prestado.*
- *Desenvolver um programa genérico para a coleta, monitoramento e avaliação de pedidos de informações e de outras interações com a população no âmbito das Unidades de Ouvidoria. A utilização do sistema pelas Unidades de Ouvidoria para esse fim seria facultativo para as Unidades que porventura não possuam capacidade suficiente para desenvolver um sistema próprio. O sistema permitiria a padronização dos dados de ouvidoria e do intercâmbio de informações entre órgãos públicos federais. Poderia também servir como referência para outros órgãos públicos federais que já dispõem de sistemas próprios de gestão de processos/dados de ouvidoria, quanto às funcionalidades passíveis de incorporação em seus sistemas. Atualmente, os dados sobre a gestão de processos nas Unidades de Ouvidoria variam na Administração Pública Federal e nem sempre identificam os elementos específicos que poderiam contribuir para avaliar o funcionamento da gestão de processos.*
- *Facilitar o diálogo e intercâmbio entre a Ouvidoria-Geral da União e o Ministério Público. A função do Ministério Público Federal na defesa do interesse público o aproxima da função clássica de um Ombudsman. Comparado*

a um modelo clássico de Ombudsman, o Ministério Público Federal pode atuar em juízo para proteger direitos e interesses individuais e coletivos. Iniciativas de diálogo e intercâmbio poderiam incluir as seguintes atividades: (i) treinamento, com base em estudos de caso, para servidores atuando em atividades de ouvidoria; (ii) padronização de dados e parâmetros para categorização de relatórios; (iii) relatórios anuais conjuntos sobre ações com cidadãos; e, (iv) atividades conjuntas de conscientização dos cidadãos acerca de seus direitos e os canais disponíveis para registro de demandas/denúncias.

Além das ações da Ouvidoria-Geral da União, o Governo Federal poderia considerar as seguintes propostas de ação para os órgãos públicos:

- *Aprimorar o conteúdo dos processos de ouvidoria para incluir informações mais detalhadas sobre as questões relativas a cada área de serviço, unidade organizacional, tempo de resposta e tipo de resposta (ex: divulgado na íntegra, parcialmente indeferido, indeferido, sem registro, prorrogado, etc.) Atualmente, os dados relativos a gestão de processos nas Unidades de Ouvidoria variam na Administração Pública Federal e nem sempre identificam os aspectos que contribuem para a avaliação da gestão de processos.*
- *Incluir, em todos os canais disponibilizados para o registro de reclamações, uma declaração explícita garantindo aos cidadãos o sigilo das informações prestadas e a não-discriminação na apresentação de denúncias. Atualmente, não é oferecida nenhuma declaração específica nesse sentido. A ausência de tal declaração contribui, potencialmente, para desestimular a apresentação por parte da população de manifestações junto às Unidades de Ouvidoria da Administração Pública Federal. Além disso, é de fundamental importância que uma declaração explícita seja incorporada nas ações de capacitação e outras medidas promovidas para os servidores atuantes nas Unidades de Ouvidoria.*

Promover o engajamento cidadão no controle das políticas e programas do Governo Federal por meio dos conselhos e conferências no âmbito dos diversos setores e em todos os níveis do Governo. Esses fóruns proporcionam aos cidadãos um canal de participação direta em políticas públicas, porém com enfoques diferentes. Os conselhos se dedicam à projeção, implementação e monitoramento de políticas públicas. As conferências avaliam as políticas públicas e estabelecem diretrizes para sua melhoria. A fim de fortalecer o alinhamento do controle social com esforços para promover a integridade, o Governo Federal do Brasil poderia considerar a adoção das seguintes propostas pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria-Geral da União e pela Secretaria-Geral da Presidência da República:

- *Desenvolver um marco político que estimule o aprimoramento do controle social na fiscalização e controle do Governo Federal. Esse marco poderá contribuir para identificar boas práticas de gestão e interfaces de política (convergências) entre os serviços federais, assim como para criar oportunidades de diálogo intersetorial, mediante o intercâmbio, por exemplo, das lições extraídas nos diversos órgãos públicos.*

Os esforços envidados pelo Brasil começaram a criar as bases para um marco legal robusto na área da intermediação de interesses (*lobby*), com destaque para a abertura e a transparência baseadas em normas claras e executáveis. Atualmente, tramita, no Congresso Nacional, um projeto de lei relativo ao tema. Da mesma forma, o Conselho de Transparência e Combate à Corrupção vem deliberando sobre a melhor abordagem a ser

adotada para a questão do *lobby*. A fim de aumentar a integridade e a transparência nas atividades de *lobby*, e levando em conta as propostas que atualmente tramitam no Congresso Nacional, o Governo Federal poderá considerar a seguinte proposta de ação:

- *Esclarecer questionamentos públicos em relação às atividades de intermediação de interesses, de modo a compreender os desafios do desenvolvimento de normas apropriadas para aumentar a transparência e a integridade nas atividades do lobby. Esse objetivo deverá se basear no contexto administrativo específico do Brasil, evitando a simples reprodução de instituições e medidas adotadas em outros países. Para tanto, o enfoque deverá recair sobre as realidades específicas do Estado federativo e do sistema político presidencial.*
- *Estabelecer normas claras de conduta para os agentes públicos, a fim de orientar as correspondentes interações com lobistas e gerenciar possíveis conflitos de interesses, nos casos de agentes que deixam o serviço público para se tornarem lobistas. As atenções deverão se voltar para garantir a complementaridade entre os projetos de lei relativos às atividades de lobby e aos conflitos de interesses, visando a assegurar que o apoio à gestão eficaz de conflitos de interesses contemple adequadamente situações “pós-emprego” e de “revolving door” (“porta giratória”), sem que isso impeça o ingresso de pessoas altamente qualificadas no serviço público.*
- *Definir claramente os termos “lobby” e “lobista” na elaboração de uma eventual lei para regulamentar as atividades de lobby. Convém dar atenção para os seguintes aspectos: (i) os atores específicos identificados como lobistas e atividades de lobby, e (ii) definição das exclusões cabíveis de acordo com o contexto administrativo no Brasil. Critérios ambíguos e parciais dos atores e atividades específicas contemplados na legislação podem prejudicar o bom funcionamento da ordem jurídica.*
- *Estabelecer normas e procedimentos claros para a coleta e divulgação de informações sobre as atividades de lobby. A adoção de medidas de divulgação obrigatória poderá levar à geração de um volume significativo de informações. No entanto, uma lei de regulamentação efetiva das atividades de lobby deverá garantir que: (i) as informações colhidas sejam relevantes para os objetivos fundamentais de promover a integridade, a transparência e a eficiência; (ii) os pedidos de informações públicas sejam realistas em termos práticos e do ponto de vista jurídico. Os requisitos essenciais de divulgação devem extrair informações que: (i) verifiquem os objetivos das atividades de lobby; (ii) identifiquem os respectivos beneficiários, e (iii) indiquem o público-alvo das atividades de lobby. Os requisitos de divulgação complementares devem levar em conta as necessidades por informações dos tomadores de decisões públicas, assim como facilitar o controle social. Além disso, a fim de atender adequadamente ao interesse público, as informações sobre o lobby deverão ser divulgadas e atualizadas em tempo hábil.*
- *Adotar mecanismos para implementação efetiva para garantir conformidade com as regras de intermediação de interesses. Para assegurar tal conformidade, um conjunto coerente de práticas deve envolver atores chave e equilibrar incentivos e sanções. Inclui-se nessa perspectiva comunicação conscientização sobre padrões esperados, treinamento para oferecimento de diretrizes, denúncias formais para facilitar monitoramento, liderança como exemplo, incentivos à*

criação de uma cultura de conformidade, sanções bem definidas e proporcionais, entre outros. O cumprimento dos objetivos de uma eventual legislação de regulamentação do lobby exigirá que os servidores responsáveis tenham autonomia para interpretar e analisar os processos recebidos, solicitar esclarecimentos dos denunciantes e ampliar o escopo dos inquéritos em andamento, encaminhando-os, sempre que for necessário, para os fins da abertura de investigações criminais.

- *Finalmente, de modo a satisfazer a crescente demanda da sociedade pela boa governança, recomenda-se a elaboração de um mecanismo formal de avaliações periódicas do funcionamento das leis que dispõem sobre as atividades e políticas de lobby, providenciando os ajustes necessários à luz da experiência adquirida durante o processo de implementação.*

Implementação de uma abordagem ao controle interno baseada no risco

O controle interno é composto pelo conjunto de meios que contribuem para mitigar os riscos e prestar garantias razoáveis de que os órgãos públicos estão aptos a: (i) prestar serviços de qualidade de forma eficiente, conforme os resultados previstos; (ii) combater a má administração dos recursos públicos e os desvios (ativo e passivo); (iii) manter e divulgar dados financeiros e de gestão confiáveis em tempo hábil; e (iv) cumprir com a legislação em vigor e as normas de conduta pertinentes (INTOSAI, 2004). As garantias se dão por meio do bom funcionamento dos controles de gestão e da avaliação objetiva desses controles (a saber, o controle interno). O termo garantias razoáveis refere-se a um nível satisfatório de confiança no que diz respeito aos respectivos custos, riscos e benefícios. Independente de sua concepção ou operacionalização, o controle interno fornece aos gestores apenas garantias razoáveis – não absolutas – quanto ao cumprimento dos objetivos organizacionais. O papel do controle interno como medida para a prevenção da corrupção no setor público é reconhecido na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e na Convenção Interamericana contra a Corrupção^{3 vi}.

A implementação do controle interno baseado no risco destina-se a assegurar que o controle da gestão seja proporcional às vulnerabilidades em potencial de cada órgão público. Não se trata apenas de regulamentar práticas e procedimentos internos. Depende da adoção de um processo sistemático e de capacidades adequadas (conhecimento, recursos, etc.) de avaliação e de ajuste dos sistemas de gestão, mediante a aplicação dos resultados dos processos de avaliação, com o objetivo de prevenir a ocorrência ou a reincidência de riscos da forma mais economicamente eficiente, em termos de custo e benefício. Requer, também, a realização de avaliações ex post sobre a eficácia das ações de mitigação, baseadas no reconhecimento de que nem sempre os diagnósticos e as ações originais surtem o efeito desejado. Nesse sentido, é necessário promover uma liderança comprometida com a criação de uma cultura de gestão que promova a gestão de riscos como ferramenta estratégica, e não como processo destinado apenas a destacar as deficiências existentes e a identificar as partes responsáveis por eventuais falhas. Embora os auditores internos possam desempenhar papel importante na assessoria do controle interno, eles não substituem os sistemas de controle interno baseados no risco. A auditoria interna está entre as ferramentas utilizadas pelos servidores públicos na gestão de riscos. Finalmente, a eficácia do controle interno e das auditorias internas depende da sua integração com outros sistemas organizacionais ligados diretamente aos quadros de gestão e aos processos de tomada de decisões adotados para fortalecer a governança pública.

O sistema de controle interno da Administração Pública Federal no Brasil vem sendo modernizado de forma contínua desde o final dos anos 1980. O processo foi inaugurado mediante a padronização e automatização de processos internos, o estabelecimento da política de controle interno e o papel de condutor desta política assumido pela Controladoria-Geral da União. Esse esforço avançou com a introdução de controles baseados no risco no âmbito da Administração Pública Federal e dos órgãos públicos. Essas mudanças contribuíram para que a ênfase passasse da conformidade para a gestão. A modernização dos sistemas de controle interno fornece apoio aos esforços do Governo para fortalecer a integridade e prevenir a corrupção. A fim de fortalecer o quadro de controle interno, o Governo Federal Brasileiro poderia considerar as seguintes propostas de ações para a Controladoria-Geral da União:

- *Complementar o Manual de Controle Interno da Administração Pública Federal com um conjunto de manuais de boas práticas que versem sobre diversos temas, tais como: (i) o planejamento das atividades de auditoria interna; (ii) a alocação de recursos para as atividades de auditoria interna; (iii) as práticas relativas à auditoria interna; (iv) as avaliações de desempenho de garantia de qualidade. O manual em vigor é excessivamente formalístico e conceitual, não sendo de natureza suficientemente operacional. As boas práticas deverão surgir não apenas das instituições públicas federais, mas também dos órgãos e entidades Estaduais, Municipais e do setor privado, no Brasil e no exterior. Durante a elaboração dos manuais de boas práticas, a Controladoria-Geral da União deverá ser incumbida da responsabilidade de identificar as boas práticas nas unidades de auditoria interna da Administração Pública Federal Indireta, como complemento de suas atividades de auditoria.*
- *Implementar, progressivamente, ao longo de 2011 e 2012, metodologia de gestão de riscos atualmente em uso em pelo menos cinco órgãos públicos, como base para o processo de aprendizagem contínuo sobre a gestão dos riscos e o aprimoramento de metodologias de gestão de riscos anteriores. A Controladoria-Geral da União deverá assumir papel de liderança nesse processo, com base nas suas atribuições legais, recursos disponíveis e experiência na área de controle interno. Dessa forma, a Controladoria poderá contribuir para que os órgãos públicos melhor entendam os riscos operacionais que enfrentam e servir como insumo importante para o aprimoramento das metodologias genéricas de gestão de riscos existentes. Com o decorrer do tempo e à medida que o quadro de gestão de riscos nos órgãos públicos federais amadurecer, a Controladoria-Geral da União poderá dedicar-se à avaliação da efetividade das estratégias de gestão de risco e das metodologias adotadas.*
- *Trabalhar juntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e as escolas nacionais de administração, no sentido de incluir a gestão de riscos nos programas de apoio ao desenvolvimento das competências dos gestores públicos.*

Paralelamente aos esforços para fortalecer o sistema de controle interno da Administração Pública Federal, o processo de auditoria interna no âmbito dos Ministérios Federais foi, em geral, centralizado na Secretaria Federal de Controle Interno, mediante a designação de equipes de auditoria interna dedicadas a cada Ministério Federal. As agências, fundações públicas e empresas públicas possuem suas próprias unidades de auditoria interna. A Secretaria Federal de Controle Interno vem investindo cada vez mais em auditorias de desempenho e no desenvolvimento de sistemas de acompanhamento das

recomendações decorrentes dos processos de auditoria. A fim de fortalecer a função de auditoria interna, o Governo Federal Brasileiro poderia considerar as seguintes propostas de ação para a Controladoria-Geral da União:

- *Incluir recomendações de auditoria interna e externa e avanços alcançados em suas respectivas implementações no MonitorWeb, sistema de monitoramento que se destina a garantir a qualidade e o acompanhamento adequado das atividades de auditoria interna. O enfoque nas recomendações de auditoria interna não é elemento suficiente para fornecer aos gestores uma análise abrangente das avaliações independentes relativas às suas operações. À medida que a gestão de riscos seja implementada na Administração Pública Federal, será possível dar maior atenção à integração das respectivas informações nos sistemas de acompanhamento de auditoria. Isso contribuirá para garantir um painel de controle único e consolidado, a partir do qual os gestores públicos poderão monitorar e avaliar as ações de controle interno, permitindo que os auditores internos utilizem as mesmas informações possuídas pelos gestores públicos quando da execução de avaliações objetivas das ações de controle interno.*
- *Mensurar as atividades de auditoria interna conduzidas por equipes de auditoria interna da Controladoria-Geral da União e das unidades de auditoria interna de entidades da Administração Pública Indireta, com vistas a identificar diferenças nos custos, quantidades, prazos e qualidade das atividades de auditoria interna e impulsionar melhorias nos resultados correspondentes.*
- *Avaliar, no médio e longo prazo, as justificativas econômicas para a implantação de um sistema de auditoria consolidado na Administração Pública Direta. A referida avaliação deverá incluir os critérios a serem implementados nos casos em que um órgão público federal opte pelo desenvolvimento de suas próprias funções de auditoria interna.*

A fim de fortalecer o compromisso coletivo com o controle interno, assim como uma abordagem abrangente pelo Governo para a questão, o Governo Federal Brasileiro poderia considerar as seguintes propostas de ações para a Controladoria-Geral da União:

- *Avaliar as possibilidades de coordenação entre a Controladoria-Geral da União e as Secretarias de Gestão e de Logística e Tecnologia da Informação (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e a Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda) na modernização do marco atual de controle interno. Essas Secretarias tem competências na área de elaboração de políticas que afetam diretamente o sistema de controle interno da Administração Pública Federal. Por exemplo, a Secretaria de Gestão vêm trabalhando com os órgãos públicos federais no sentido de redesenhar os processos internos, visando a aprimorar a prestação de serviços. As Secretarias de Logística e Tecnologia da Informação e o Tesouro Nacional são responsáveis por um grande número dos sistemas de gestão no âmbito da Administração Pública Federal.*
- *Avaliar o papel e a composição da Comissão de Coordenação de Controle Interno como mecanismo para o intercâmbio de experiências na área de controle interno. A Comissão não se reúne desde 2003, porém poderia desempenhar papel consultivo no desenvolvimento de ferramentas de apoio à gestão de riscos nos órgãos públicos federais e ao fornecimento de insumos de valor nas metodologias genéricas de gestão de riscos desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União. A configuração atual poderia se beneficiar da participação de um número cada*

vez maior de unidades de auditoria interna de entidades da Administração Pública Indireta (total que chega a apenas 30% atualmente), assim como o envolvimento de representantes do Instituto dos Auditores Internos do Brasil (AUDIBRA) e do Tribunal de Contas da União.

Incorporação de elevados padrões de conduta

As normas de conduta são instrumento de fundamental importância para promover a orientação do comportamento dos agentes públicos de forma consoante com o objetivo dos órgãos em que esses desempenham suas funções. Os *Princípios para o Aprimoramento da Conduta Ética no Serviço Público (Principles for Improving Ethical Conduct in the Public Service)* reconhecem o papel essencial de padrões elevados de conduta para garantir a lisura da Administração Pública, fornecendo, ainda, subsídios neste sentido aos agentes responsáveis pela tomada de decisões e aos gestores públicos (ver Anexo 1). Cientes dos riscos emergentes na interface dos setores público e privado, os países da OCDE adotaram as *Diretrizes para a Gestão do Conflito de Interesses no Serviço Público (Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service)* e os *Princípios para a Transparência e Integridade nas Atividades de Intermediação de Interesses – Lobby (Principles for Transparency and Integrity in Lobbying)*. As normas de conduta também são vistas como componente-chave para o controle interno eficaz e o combate à corrupção. A exemplo disso, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) efetuou uma revisão das *Diretrizes sobre as Normas de Controle Interno no Setor Público (Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector)*, no intuito de incluir o tema da gestão da ética. Essa adequação foi impulsionada pela reconhecida importância de implementar normas de conduta que contribuam para a prevenção e detecção de fraudes e corrupção. As convenções internacionais contra a corrupção também contemplam a questão de normas de conduta^{4, vii}.

A incorporação de padrões elevados de conduta se apoia: (i) na elaboração e análise periódicas das práticas e procedimentos que influenciam as normas de conduta; (ii) na promoção de ações destinadas a garantir a manutenção de padrões elevados de conduta e a enfrentar os riscos correspondentes; (iii) na incorporação do aspecto ético no âmbito da gestão, de modo a assegurar que as práticas adotadas sejam compatíveis com os valores da Administração Pública, e (iv) na avaliação dos efeitos das reformas promovidas no âmbito da gestão pública sobre a conduta ética. Existe, também, uma demanda crescente nos países da OCDE por provas concretas quanto à incorporação efetiva de padrões elevados de conduta, o que exige, portanto, maior atenção dos governos para os processos de avaliação e verificação. Porém, a tarefa é difícil diante dos inúmeros desafios, entre eles: (i) a definição do que é de fato mensurável; (ii) a garantia da credibilidade e confiabilidade dos resultados gerados pelos processos de avaliação, e (iii) a incorporação dos resultados das avaliações nos processos de elaboração de políticas, a fim de assegurar a efetividade do seu impacto.

O Brasil tem buscado ressaltar a relevância das normas de conduta para os agentes públicos, assim como tem enfrentado os riscos emergentes da aplicação dessas normas. Esses esforços resultaram na criação de normativos que disciplinam o conflito de interesses, a concessão de presentes/brindes, a participação em eventos externos, o nepotismo, etc. Atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.528/06, que dispõe sobre o conflito de interesses (inclusive as atividades desempenhadas após o exercício de cargo público) e o uso de informações privilegiadas, inclusive em atividades

após o exercício de cargo ou emprego público. A fim de fortalecer o marco legal e implantar elevados padrões de conduta, o Governo Federal do Brasil poderia considerar as seguintes propostas de ação:

- *Ampliar a abrangência do Código de Conduta da Alta Administração Federal para incluir os ocupantes de cargo DAS, níveis 4 e 5, e funções equivalentes. Uma das características singulares e determinantes dos agentes ocupantes de cargo DAS é a possibilidade de estes serem requisitados de outros órgãos públicos, inclusive da sociedade civil. O Projeto de Lei n.º 7.528/2006, que dispõe sobre o conflito de interesses, inclui uma proposta para incluir na definição de autoridade da alta administração os ocupantes de cargo DAS, níveis 4 e 5, e de funções equivalentes. A ampliação do Código de Conduta da Alta Administração para os ocupantes de cargo DAS, níveis 4 e 5, e de funções equivalentes aumentaria o número de agentes públicos contemplados pelo Código de Conduta da Alta Administração de 450 para 4.450.*
- *Utilizar as atividades de gestão de risco para identificar os riscos de ética emergentes enfrentados pelos agentes públicos nos processos de tomada de decisões, de modo a esclarecer e ressaltar a relevância das normas de conduta. A atual metodologia genérica de gestão de risco desenvolvida pela Controladoria-Geral da União está estruturada para servir como meio para o fortalecimento dos controles internos e para a prevenção da corrupção, e não como instrumento para a resolução de dilemas éticos e possíveis conflitos de interesses. A reestruturação da metodologia poderia começar pela participação dos membros das comissões de ética dos órgãos públicos no processo de identificação e avaliação de riscos e de formulação de ações mitigadoras. Essa possibilidade poderia ser contemplada nos testes das metodologias de gestão de risco previstos para 2011/2012.*

Desde 2006, a Controladoria-Geral da União desenvolve programas para divulgar informações sobre os padrões de conduta definidos e para capacitar os agentes públicos quanto à aplicação desses padrões em suas atividades diárias. Além disso, a Controladoria-Geral da União vem identificando boas práticas, analisando as declarações de bens e renda dos agentes públicos e efetuando auditorias dos processos de ética nos órgãos e entidades públicas. Visando a fomentar a adoção de padrões elevados por parte dos agentes públicos, o Governo Federal do Brasil poderia considerar as seguintes propostas de ação pela Comissão de Ética Pública e pela Corregedoria-Geral da União:

- *Disponibilizar diretrizes para organizações públicas acerca de como conduzir consultas efetivas aos servidores para o desenvolvimento de códigos de conduta. Tais consultas podem contribuir para o desenvolvimento de um código de conduta claro e considerado relevante para os servidores das organizações.*
- *Adotar medidas do código de conduta para prestadores de serviços, quando conveniente, inclusive por meio da inserção de dispositivos relevantes do Código em contratos e pela garantia que canais de denúncias do prestador de serviço sejam de fácil acesso ao cidadão.*
- *Identificar e publicar informações sobre as melhores práticas de modo a orientar os agentes públicos na aplicação de padrões elevados de conduta. Até a presente data, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria-Geral da União efetuou levantamentos ad hoc de boas práticas em relação às normas de conduta vigentes nos órgãos e entidades públicas. Esses*

levantamentos poderiam ser utilizados para complementar os levantamentos anuais da gestão da ética como meio de disseminação das melhores práticas. Não é necessário que as melhores práticas surjam apenas dos órgãos públicos federais. Podem, também, emanar de órgãos públicos estaduais e municipais, bem como de entidades privadas, no Brasil e no exterior. Isto poderia incluir protocolos que permitiriam aos gestores públicos analisar questões relativas às normas de conduta no desempenho diário das funções públicas, modelar cursos de capacitação, etc.

- *Elaborar atividades de capacitação sobre normas de conduta que correspondam de forma mais próxima aos riscos associados às funções e ao nível administrativo dos agentes públicos (capacitação em assuntos relacionados a situações de dilema). Isso contribuiria para identificar as estratégias consideradas adequadas pelos agentes públicos em situações suscetíveis de violação das normas de conduta. As atividades de capacitação em normas de conduta oferecidas atualmente aos agentes públicos dedicam pouca, ou nenhuma, atenção para os dilemas. Nos casos em que os dilemas são contemplados, são aplicados ao respectivo órgão de forma generalizada, e não às funções e aos níveis hierárquicos específicos dos agentes públicos que participam das atividades de capacitação.*

O Brasil não possui uma metodologia para avaliar o impacto de seus sistemas de gestão da ética e de correição administrativa (muitos países da OCDE enfrentam o mesmo desafio). No âmbito da Administração Pública Federal, existem dados quantitativos e qualitativos, que foram objeto, nos últimos anos, de esforços de padronização. Para aprimorar os esforços de verificação das normas de conduta, o Governo Federal Brasileiro poderia considerar as seguintes propostas de ação pela Comissão de Ética Pública, pela Corregedoria-Geral da União e pela Ouvidoria-Geral da União:

- *Adotar as devidas medidas para padronizar os levantamentos anuais sobre a gestão da ética realizados pela Comissão de Ética Pública, de modo a permitir o monitoramento da evolução das normas de conduta no tempo. Não foi dada, até o presente momento, a devida continuidade às avaliações anuais de gestão da ética efetuadas pela Comissão de Ética Pública, sendo que essas, portanto, não oferecem uma visão adequada das tendências na área ao longo do tempo. Para sanar essa falha, não é necessário realizar o mesmo levantamento todo ano. Levantamentos alternativos podem ser executados de forma rotativa. Nesse sentido, recomenda-se maior atenção no uso de novas tecnologias para a execução dos levantamentos, mediante, por exemplo, a utilização das contas de correio eletrônico dos agentes públicos. Isso contribuiria para reduzir os custos associados à realização dos levantamentos e para agilizar o processamento dos resultados.*
- *Desenvolver uma estrutura de avaliação conjunta que reúna informações sobre os esforços para orientar e acompanhar a implementação de padrões elevados de conduta (definidos no Brasil como gestão da ética) e a aplicação de normas de conduta (definidos no Brasil como disciplina administrativa). Informações sobre a gestão da ética já são extraídas dos levantamentos anuais sobre a gestão da ética, das atividades de capacitação em normas de conduta e das orientações sobre ética prestadas pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República e pelas comissões de ética nos órgãos e entidades públicas. Informações sobre a correição administrativa já são coletadas pela*

Corregedoria-Geral da União. Esse marco deve incluir dados quantitativos e qualitativos. A criação de parcerias com instituições de educação poderia contribuir para o desenvolvimento de metodologias de avaliação das normas de conduta.

- *Prestar apoio aos gestores públicos na aplicação de um quadro de avaliação conjunta que permita a avaliação das normas de conduta no âmbito dos órgãos e entidades públicas, como base para a consolidação de melhorias, de modo a facilitar processos de mensuração de resultados relevantes nos órgãos públicos federais e a complementar as atividades de avaliação em todas as esferas e níveis do Governo.*
- *Comunicar os resultados das avaliações anuais no âmbito dos órgãos públicos federais e da Administração Pública Federal, bem como para a população. A divulgação dos resultados de avaliação pode contribuir para influenciar de forma positiva a visão do papel e da capacidade dos esforços em prol da implementação de padrões elevados de conduta.*

Reforçando a integridade nos processos licitatórios

O processo licitatório é um instrumento, reconhecidamente estratégico, para viabilizar a prestação de serviços públicos, mas, ao mesmo tempo, é uma atividade vulnerável à improbidade e a todo tipo de desperdício, ativo e passivo (veja, por exemplo, OCDE, 2005b, 2007, 2009d)⁵. Sua proeminência como instrumento político está relacionada ao volume de recursos envolvido: nos países membros da OCDE, os processos licitatórios respondem por 4% a 14% do PIB. No Brasil, as estimativas mais conservadoras sugerem que esse valor gira em torno de 8,7% do PIB. Desse valor, 1,6% é atribuído ao Governo Federal, 1,5% aos Governos Estaduais, 2,1% aos Governos Municipais e 3,2% às empresas públicas (veja Figura 5.1)^{6viii}. Dado o vulto considerável dos fluxos financeiros e seu elo direto com a prestação de serviços, muitos governos de países membros da OCDE estão adotando medidas para reforçar a integridade dos seus sistemas de compras. O papel desempenhado pela integridade nos processos licitatórios e na prevenção à corrupção já foi reconhecido pela OCDE no documento “Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement” (Diretrizes para o Aprimoramento da Integridade nos Processos Licitatórios Públicos) (OCDE, 2008; 2009a; veja também Anexo A) e pelas Convenções Internacionais Contra a Corrupção^{7ix}.

A tarefa de reforçar a integridade em processos licitatórios não se restringe a um mero aumento na transparência ou na definição dos limites da autonomia dos agentes públicos na tomada de decisões; é preciso qualificar esse poder de decisão para assegurar que o dinheiro gasto gere um bom retorno, frequentemente identificado com a proposta mais vantajosa economicamente. O que a tarefa requer, de fato, é o reconhecimento dos riscos presentes em cada etapa do processo de compra, a definição de respostas gerenciais adequadas para encará-los e o monitoramento dos impactos das ações de mitigação dos riscos. Pede, também, a transformação do processo licitatório em uma atividade especializada e não um simples processo administrativo dentro de um órgão público qualquer. Para uma transformação dessa natureza, é preciso desenvolver conhecimento e criar ferramentas de apoio para aprimorar as tomadas de decisões de administradores públicos. O melhoramento da integridade nos processos de compras públicas deve ser

situado no contexto mais amplo dos sistemas de gestão e da reforma da Administração Pública.

O Brasil já reconhece o papel-chave desempenhado pelo processo de compras públicas como ferramenta estratégica para o suprimento de bens e serviços públicos, mas reconhece também que é uma atividade vulnerável à ocorrência de desperdício e à má conduta. A Administração Pública Federal tem adotado medidas para contribuir para o desenvolvimento e adoção de sistemas adequados de compras, tendo por base transparência, competitividade e critérios objetivos para tomada de decisão, a fim de assegurar melhor custo-benefício, prevenir a má aplicação de recursos públicos e salvaguardar integridade pública. O Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), a versão eletrônica do Diário Oficial da União, o Portal de Obras do Governo Federal (Obrasnet) e aproximadamente 400 páginas de transparência associadas a órgãos e entidades federais individuais oferecem acesso à informação referente a licitações públicas federais. Para aprimorar a transparência o Governo poderia adotar as seguintes propostas de ação a serem desencadeadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- *Introduzir a transparência na fase anterior à publicação de editais e avisos de licitação por meio da preparação e publicação de planos de compras públicas e processos licitatórios de cada órgão público. Essa informação facilitaria a otimização do poder de compra dos órgãos federais e ao mesmo tempo possibilitaria o monitoramento e controle sobre os processos.*
- *Publicar informações sobre as alterações contratuais que ultrapassem um limite estabelecido, como meio de aumentar a transparência e o controle social. A publicação dessas informações poderia desestimular o encaminhamento, por parte dos fornecedores, de preços não praticados pelo mercado e estimular melhor gestão dos contratos nos órgãos públicos.*
- *Consolidar as informações referentes a processos licitatórios num portal único, de modo que cidadãos e fornecedores possam obter todos os dados que precisam num único endereço eletrônico.*

Os pregões eletrônicos estão sendo promovidos como um meio de aprimorar a transparência, o controle e a eficiência dos processos licitatórios. Mais de 80% de bens e serviços comuns são licitados por meio de pregões eletrônicos, reduzindo anualmente os gastos do Governo Federal em cerca de 23% desde o ano 2002. Apesar de contribuir para a redução do número de casos de exceção ao procedimento licitatório, dispensas e inexigibilidades continuam altas: 22,8% dos contratos e 86,2% do valor contratual em 2009. Para entender melhor os fatores que contribuem para esses números de dispensas e inexigibilidades, o Governo Federal do Brasil poderia considerar as ações propostas abaixo, a serem desempenhadas pela Controladoria-Geral da União e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- *Conduzir um levantamento e análise das licitações e dos contratos firmados com dispensa de licitação por serem de valor inferior ao mínimo exigível, bem como daqueles realizados em regime de urgência, o qual servirá de base para uma revisão das diretrizes e melhoria das práticas referentes a esse tema. Essa revisão também pode ajudar a esclarecer se o uso da dispensa de licitação se origina de uma falta de incentivos para o planejamento de aquisições públicas e mostrar como o planejamento pode melhorar a eficiência do processo de compras.*

Sistemas gerenciais automatizados subsidiam as atividades de controle interno, inclusive a separação de tarefas relacionadas às licitações, tornando rotineiras as revisões em múltiplos níveis e garantindo a documentação de todos os processos de tomada de decisão. Novas técnicas de auditoria e gerenciamento de riscos estão sendo introduzidas para inserir um grau de integridade, pelo menos razoável, nos processos licitatórios. Para reforçar o aspecto de controle interno nas licitações, o Governo Federal do Brasil poderia considerar as ações propostas abaixo, a serem desempenhadas pela Controladoria-Geral da União e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- *Descentralizar o acesso ao sistema de alertas do Observatório da Despesa Pública^x obtidos no cruzamento de dados entre os bancos de dados do Governo para que os administradores se responsabilizem para a condução das devidas diligências, confirmando as condições de idoneidade e capacidade do licitante antes da assinatura dos contratos. Certa precaução deve ser tomada para ter certeza que os alertas de situações inadequadas simbolizadas pelas bandeirinhas sejam rigorosamente validados antes de disponibilizá-las a quem dizem respeito. Embora as bandeirinhas alertem para situações atípicas elas não são, a priori, evidências, de irregularidades.*
- *Levar adiante os planos do Governo para introduzir a gestão de riscos em todos os órgãos públicos federais, priorizando aqueles que respondem por grande parte das despesas governamentais com compras públicas e contratos administrativos. A introdução da gestão de riscos nas compras públicas poderia ser o ponto de entrada para divulgar, de forma mais ampla, a gestão de riscos entre os órgãos públicos federais.*
- *Alterar a Lei Federal n.º 8.666/1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, a fim de reduzir a margem de flexibilidade em relação à imposição de sanções administrativas nas licitações. Na forma atual da Lei, não há definição sobre como as diversas sanções devem ser aplicadas na prática (por exemplo, quais são as violações contratuais que implicarão em advertência ao invés de multa, etc.) nem valores uniformes para as multas administrativas a serem aplicadas.*

Embora muito já tenha sido feito em termos de promoção de transparência em todas as fases do ciclo licitatório e na introdução de controle interno baseado em riscos, é preciso focar mais atenção agora sobre um processo de capacitação de servidores e administradores de processos licitatórios condizente com a provisão de serviços públicos de qualidade e os objetivos estratégicos do Governo. Isto implica na transformação da administração do processo de compras públicas numa profissão altamente estratégica e não uma mera função administrativa. Para desenvolver boas práticas de gestão de processos licitatórios no Brasil, o Governo Federal poderia considerar as ações propostas abaixo, a serem desempenhadas pela Controladoria-Geral da União e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- *Desenvolver manuais de boas práticas para fomentar o profissionalismo de servidores e administradores na área de compras públicas. As boas práticas poderão vir não somente de outros órgãos federais, mas das esferas estaduais e municipais também, e de organizações do setor privado, seja no Brasil ou em outros países. Exemplos de questões que poderão ser abordadas pela adoção de boas práticas incluem planejamento licitatório, maior engajamento de fornecedores, etc.*

- *Desenvolver indicadores de desempenho dos órgãos públicos para ajudar administradores e servidores a aprimorarem seu desempenho em relação aos processos licitatórios. Os indicadores devem ser apoiados por uma justificativa bem explicada, uma metodologia claramente definida e uma fonte de dados identificada. Exemplos de indicadores-chave de desempenho seriam: o número de recursos registrados, o tempo de demora entre a abertura de propostas e a assinatura do contrato, o número de alterações nos contratos, aumentos de preço, etc.*
- *Realizar, junto com outros órgãos públicos, avaliações da capacidade instalada em relação a processos licitatórios. As avaliações poderão se servir dos indicadores-chave de desempenho e assim facilitar a identificação de boas práticas as quais, por sua vez, poderão ser incluídas nas diretrizes operacionais para licitações. O foco das atenções deve ser a identificação de ações concretas que visem ao aprimoramento e também ao monitoramento periódico de desempenho em relação a essas ações.*
- *Ampliar o registro de informações sobre recursos e apelações em processos licitatórios como o primeiro passo rumo a uma revisão sistemática de seu sistema de recursos. Uma auditoria desse tipo é necessária para poder entender como os fornecedores fazem uso das opções de recurso e impugnação e o impacto que este uso tem nos processos de licitação. É fundamental que o Governo tenha uma boa compreensão das questões envolvidas no sistema de recursos para subsidiar possíveis reformas nessa área.*

Notas

iii

iv Ver o Artigo 10 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2004:

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: *i)* A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; *ii)* A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e *iii)* a publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

Ver também o Artigo III da Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996 da Organização dos Estados Americanos:

v Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção: *i)* promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, e *ii)* promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício...Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.

3 Ver o Artigo 9.2 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

vi “Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública... Essas medidas [abarcarão]...*iii)* um sistema de normas de contabilidade e auditoria, assim como a supervisão correspondente; *iv)* sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno, e *v)* quando proceda, a adoção de medidas corretivas em caso de não cumprimento dos requisitos estabelecidos no presente parágrafo”.

Ver o Artigo III da Convenção Interamericana contra a Corrupção:

“[Promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, e

promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas] os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:....sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção”.

- 4 A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção faz referência: *i*) à promoção da integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus agentes públicos; *ii*) a aplicação de códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas; *iii*) a medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções; *iv*) a medidas e sistemas para exigir aos agentes públicos a apresentação de declarações de interesses privados capazes de suscitar conflito de interesses em relação ao desempenho de suas funções públicas, e *v*) a medidas disciplinares ou de outra índole contra todo funcionário público que transgrida os códigos ou normas estabelecidos em conformidade com o presente Artigo (Artigo 8). Adicionalmente, os Estados Partes deverão manter e fortalecer os sistemas de convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de agentes públicos (Artigo 7).

vii

O Artigo III da Convenção Interamericana contra a Corrupção dispõe da seguinte forma:

“[Promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, e promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas] os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:...*i*) normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Essas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública; *ii*) mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta; *iii*) instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades; *iv*) sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações....*viii*) sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno, e *ix*) órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas”.

- 5 A má aplicação proposital de recursos envolve benefícios diretos ou indiretos para o agente administrativo responsável pela tomada de decisões, i.e. a redução do desperdício levaria a uma redução na vantagem do agente. No caso de desperdício passivo, porém, o agente responsável pela tomada de decisões não recebe nenhum benefício. O desperdício passivo pode se originar de diversas maneiras: um

administrador público que não possui as habilidades necessárias para minimizar custos; um agente público que não recebe nenhum estímulo para efetuar uma redução de custos; restrições normativas que tornam o processo de compra pública incômodo e aumentam o preço médio que um órgão público tenha de pagar.

- 6 As compras públicas são computadas como o consumo intermediário mais a formação bruta de capital fixo. A formação bruta de capital fixo, por sua vez, é a diferença entre os investimentos públicos (aquisição de ativos) e a venda de ativos, o que pode implicar, portanto, em uma subestimação moderada de compras governamentais para investimentos. A operação inclui compras relativas a segurança e defesa nacional. Os valores variam em relação ao Eurostat, que compreende de transferências de renda. No caso em apreço as transferências de renda foram excluídas, uma vez que representam despesas públicas financiadas pelo Governo, não se configurando em compras públicas.

viii

- 7 Ver o Artigo 9.1. da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção. Esses sistemas, em cuja aplicação se poderá ter em conta valores mínimos apropriados, deverão abordar, entre outras coisas: (i) a difusão pública de informação relativa a procedimentos de contratação pública e contratos, incluída informação sobre licitações e informação pertinente ou oportuna sobre a adjudicação de contratos, a fim de que os licitadores potenciais disponham de tempo suficiente para preparar e apresentar suas ofertas; (ii) a formulação prévia das condições de participação, incluídos critérios de seleção e adjudicação e regras de licitação, assim como sua publicação; (iii) a aplicação de critérios objetivos e predeterminados para a adoção de decisões sobre a contratação pública a fim de facilitar a posterior verificação da aplicação correta das regras ou procedimentos; (iv) um mecanismo eficaz de exame interno, incluindo um sistema eficaz de apelação, para garantir recursos e soluções legais no caso de não se respeitarem as regras ou os procedimentos estabelecidos conforme o presente parágrafo, e (v) a adoção de medidas para regulamentar as questões relativas ao pessoal encarregado da contratação pública, em particular declarações de interesse relativo de determinadas contratações públicas, procedimentos de pré-seleção e requisitos de capacitação.

- ix Ver o Artigo III da Convenção Interamericana contra a Corrupção:

“Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção [promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção e (ii) promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício] os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer...(v) sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.

^x Em dezembro de 2008, a Controladoria-Geral da União criou o Observatório de Gasto Público para monitorar os gastos do governo como base para identificar possíveis

irregularidades e desvios de conduta. Por meio do Observatório de Gasto Público, dados de despesas são cruzados com outros bancos de dados do governo, como forma de identificar situações atípicas que requerem exames posteriores mais aprofundados. Possíveis irregularidades são identificadas através da execução de "trilhas" automáticas por meio de dados em uma base atualizada diariamente, resultando em alertas "laranja" ou "vermelho" que são compartilhados com a gestão das organizações públicas federais a que se referem os dados. Uma vez que um padrão suspeito foi detectado, ele é carregado para a ferramenta de processamento analítico online, para o monitoramento regular.

Referências bibliográficas

- Bounds, G. (2010), “Challenges to Designing Regulatory Policy Frameworks to Manage Risks”, in OECD, *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264082939-3-en.
- INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) (2004), *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, INTOSAI, Vienna, <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>.
- OAS (Organisation of American States) (1996), *Inter-American Convention Against Corruption*, www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264187986-en.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264195561-en.
- OECD (2003), *Promise and Problems of e-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264019492-en.
- OECD (2005a), “Strengthening Trust in Government: What Role for Government in the 21st Century: Conclusions of a Meeting of the Public Governance Committee at Ministerial Level”, OECD, Paris.
- OECD (2005b), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264014008-en.
- OECD (2007), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264027510-en.
- OECD (2008), “Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement,” C(2008)105, OECD, Paris.
- OECD (2009a), *OECD Economic Surveys: Brazil 2009*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/eco_surveys-bra-2009-en.
- OECD (2009b), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264048874-en.
- OECD (2009c), “Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government,” GOV/PGC/GF(2009)2, OECD, Paris.
- OECD (2009d), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264056527-en.

OECD (2010a), *Public Governance Reviews: Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264086081-en.

United Nations Office on Drugs and Crime (2004), *United Nations Convention Against Corruption*, United Nations, New York.

Anexo A
Gestão e consultas

Em setembro de 2009, o Governo Brasileiro encomendou à OCDE a realização de uma avaliação abrangente do Sistema de Integridade de sua Administração Pública Federal. A avaliação tinha os seguintes objetivos principais:

- analisar o funcionamento das estruturas, práticas e procedimentos estabelecidos para fortalecer a integridade e prevenir a corrupção; e
- identificar áreas de futura ação, com base nas experiências recentes e boas práticas dos países da OCDE.

Como parte da avaliação, a OCDE analisou o funcionamento dos instrumentos e sistemas de integridade, a partir de quatro eixos principais:

- **A promoção da transparência e do controle social** como instrumento-chave de apoio aos processos de formulação de políticas públicas transparentes e abrangentes e ao seu bom desempenho. A transparência pode contribuir para redefinir os limites entre as esferas pública e privada e para fortalecer a integridade. As políticas de transparência facilitam o controle social e a consolidação da igualdade de oportunidades no setor privado e o desenvolvimento dos serviços públicos necessários para apoiar o desenvolvimento socioeconômico. Em 2010, a OCDE, juntamente com o Comitê Consultivo de Negócios e Indústria, o Comitê Consultivo Sindical, Civicus e Transparência Internacional, lançaram a Iniciativa de Veneza para o Diálogo com as Organizações da Sociedade Civil (*Venice Initiative for Dialogue with Civil Society Organisations*).
- **A implementação de controles internos baseados no risco** fornece garantias para que os órgãos públicos prestem serviços de qualidade de modo eficiente e eficaz, de conformidade com os resultados definidos; a proteção dos recursos públicos contra atos de improbidade administrativa e os desvios; manutenção e divulgação de informações confiáveis sobre a gestão financeira e não financeira; e cumprimento da legislação, normas administrativas e padrões de conduta vigentes.
- **A incorporação de elevados padrões de conduta** como elemento crítico para orientar o comportamento dos funcionários públicos, em conformidade com as funções públicas de seus órgãos e da Administração Pública em geral. É pré-requisito para garantir serviços públicos confiáveis, o atendimento imparcial ao cidadão e o uso eficiente dos recursos públicos. Os países da OCDE reconhecem que a necessidade de implantar os mais altos padrões de conduta exige o bom funcionamento das instituições e sistemas, assim como a adoção dos “Princípios para o Fortalecimento da Conduta Ética no Serviço Público” (“Principles for Improving Ethical Conduct within the Public Service”), de 1998, “Diretrizes sobre a Gestão de Conflitos de Interesses no Serviço Público” (“Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”), de 2003, e “Princípios da Transparência e da Integridade nos Processos de Intermediação” (“Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”), de 2010.
- **O fortalecimento da integridade nas licitações públicas** é instrumento estratégico para a promoção do crescimento econômico, constituindo, no entanto, uma atividade altamente vulnerável à improbidade administrativa e aos desvios (ativos e passivos). Sua grande relevância como instrumento de política decorre do seu peso econômico,

respondendo por 4% a 14% do PIB dos países da OCDE. Em 2008, os países da OCDE reconheceram que os esforços para fortalecer o custo-benefício das despesas destinadas às licitações e contratos públicos exigiam, como elemento complementar, a adoção dos “Princípios para o Fortalecimento da Integridade nas Licitações Públicas” (“Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement”). A iniciativa é complementada pela “Recomendação para o Aprimoramento do Desempenho Ambiental nas Licitações Públicas”, de 2003 (“Recommendation on Improving the Environmental Performance of Public Procurement”), “Princípios sobre a Participação do Setor Privado nas Obras de Infraestrutura” (“Principles for Private Sector Participation in Infrastructure”), de 2007, e “Diretrizes para Combater o Conluio nas Licitações Públicas” (“Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement”), de 2008

A fim de avaliar o andamento da implementação e funcionamento da gestão da integridade na Administração Pública Federal, o relatório se baseia nas experiências de três áreas de política distintas:

- **A Secretaria da Receita Federal** é a principal autoridade tributária no Brasil. A Secretaria tem como atribuição o recolhimento de impostos e taxas alfandegárias, assim como a administração das contribuições previdenciárias (seguridade social), atividades que respondem por 25% do PIB, ou dois terços da receita total do Governo.
- **O Programa Bolsa Família** é uma política social horizontal (destinada a atingir diversos objetivos sociais, ao invés de um único objetivo), que consiste na transferência condicionada de renda para 12,6 milhões famílias (ou 25% da população brasileira). É componente central do Programa Fome Zero, que visa à eliminação da fome até 2015.
- **O Programa Nacional DST/Aids** é uma política social vertical (destinada a enfrentar um problema específico, ao invés de o fortalecimento “horizontal” do setor), que consiste na oferta gratuita de preservativos e tratamentos antirretrovirais para todos os pacientes identificados. É reconhecido internacionalmente como política referencial de combate à pandemia da AIDS/HIV.

A avaliação foi efetuada pela Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE, com base nas seguintes fases:

- Na primeira fase, foi executada uma pesquisa interna objetivando analisar a estrutura legislativa e organizacional de gestão da integridade na Administração Pública Federal do Brasil. Esse trabalho foi complementado por uma avaliação do acervo atual sobre os instrumentos e sistemas de integridade no Brasil, estruturada em torno de quatro eixos principais. Nessa fase, a OCDE buscou a articulação com organizações internacionais que já tinham realizado trabalhos relacionados aos desafios da gestão da integridade na Administração Pública Federal do Brasil (e.g. Centro Interamericano para Administração Tributária, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, etc.).
- Na segunda fase, informações foram colhidas diretamente do Governo Federal Brasileiro mediante o fornecimento de questionários adequados à Avaliação de Integridade da OCDE. De novembro de 2009 a fevereiro de 2010, foram enviados quatro questionários ao Governo Federal do Brasil. Eles foram devidamente preenchidos pela Controladoria-Geral da União, pela Secretaria da Receita Federal, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pelo Ministério da Saúde.

No período de março/abril de 2010, foram solicitados esclarecimentos pela Secretaria da OCDE, sempre que necessário, por meio de correspondências eletrônicas.

- Na terceira fase, realizada nos dias 3 a 14 de maio de 2010, foram executados os estudos de campo. Funcionários da Secretaria da OCDE se reuniram nas cidades de Brasília e São Paulo com mais de 100 funcionários públicos, além de representantes da sociedade civil, do setor privado, da mídia e de organizações internacionais com atuação no Brasil. A missão de campo serviu para consolidar os dados necessários para a elaboração de um conjunto de documentos de trabalho, que formaram a base para o conteúdo apresentado na presente avaliação, e desenvolver as correspondentes propostas de ações.
- Na quarta fase, realizada nos dias 9 a 13 de agosto, foi constituída uma segunda missão de campo, com finalidade de realizar uma série de mesas redondas e promover, desta forma, o diálogo com as autoridades políticas. As reuniões contaram com a participação de quase 24 autoridades políticas, entre eles Ministros, Vice-Ministros e Secretários, dos órgãos centrais do Governo Federal (órgãos de defesa do Estado) (ex., Controladoria-Geral da União, Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda), dos Ministérios operacionais (ex: Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), e da Instituição Superior de Auditoria do Brasil (Tribunal de Contas da União).
- Na quinta fase, o Grupo de Especialistas em Integridade da OCDE efetuou, nos dias 21 e 22 de outubro de 2010, uma análise técnica das minutas dos capítulos da presente avaliação, em Paris. O Grupo de Especialistas em Integridade da OCDE é composto de técnicos das autoridades centrais de governo (órgãos de defesa do Estado) com responsabilidade pelas políticas de integridade e combate à corrupção no setor público. Durante a sessão, o Brasil foi representado por Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho (Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União), Izabela Moreira Corrêa (Gerente de Promoção da Ética, Transparência e Integridade da Controladoria-Geral da União) e Ernane Pinheiro (Membro da Comissão de Ética Pública).
- Na fase final, a minuta da avaliação foi submetida, no dia 16 de novembro de 2010, a uma revisão inter-pares do Comitê de Governança Pública da OCDE, em Veneza. O Comitê de Governança Pública da OCDE é composto de representantes de nível político dos órgãos centrais de governo (órgãos de defesa do Estado) dos 33 países da OCDE. Durante a sessão, o Brasil foi representado por Jorge Hage Sobrinho (Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União) e Izabela Moreira Corrêa (Coordenadora-Geral de Promoção da Ética, Transparência e Integridade da Controladoria-Geral da União).

Representantes dos países da OCDE participaram ativamente do processo de revisão inter-pares, incluindo do diálogo político promovido no Brasil, dos trabalhos do Grupo de Especialistas em Integridade e da revisão “entre pares” conduzida durante a reunião do Comitê de Governança Pública. A OCDE manifesta seus agradecimentos aos Governos dos Estados Partes por terem permitido a participação desses servidores no processo de revisão.

Grande parte dos preparativos da revisão foi conduzida pela Controladoria-Geral da União, que demonstrou compromisso exemplar de coordenar o processo com a participação de diversos grupos e segmentos interessados. Esse

compromisso também foi fundamental para garantir dados e discernimento suficientes, bem como revisão e feedback, para os documentos de trabalho que serviram de insumo para o processo de revisão por pares e o relatório final.

Os dados e informações relativas ao Programa Bolsa Família foram fornecidos por Juan de Laiglesia, Paula Nagler e Alejandro Neut (Centro de Desenvolvimento da OCDE). Além da equipe de projeto, foram recebidos comentários valiosos de Sana Al-Attar; Lisa Arnold; Elodie Beth; Audrey O'Brian; Marco Daglio; Edwin Lau; Natalia Nolan Flecha, Oscar Huerta Melchor; Maria Varinia Michalun; Tatyana Teplova; Virginia Tortella (Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial, Secretaria da OCDE); Mauro Pisa; Annabelle Mourougane (Departamento de Economia, Secretaria da OCDE); Antonio Capabianco (Diretoria de Assuntos Financeiros e Empresariais, Secretaria da OCDE); Martine Milliet-Einbinder (Centro de Política Tributária e Administração da OCDE).

Agradecimentos especiais vão para os funcionários públicos que participaram dos debates políticos no Brasil, Paris e Veneza: Joe Wild e Mary Anne Stevens (Canadá), Claudio Seebach, Filipe del Solar, Filipe Sebastian Goya e Macarena Vargas (Chile), Rogelio Carbajal Tejada (México), Ina de Haan, Peter Reimer e Koos Roest (Holanda) e Garcia Emilo e Nicolás Domínguez Toribio (Espanha).

Tabela A.1. Entrevistas da OCDE: Poder Legislativo

Membros do Congresso Nacional

Representantes da Frente Parlamentar de Combate à Corrupção

Tribunal de Contas da União

Tabela A.2. Entrevistas da OCDE: Poder Judiciário

Conselho Nacional de Justiça

Superior Tribunal de Justiça

Tabela A.3. Entrevistas da OCDE: Administração Pública Federal

Controladoria-Geral da União

Secretaria Executiva

Secretaria Federal de Controle Interno

Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Corregedoria-Geral da União

Ouvidoria-Geral da União

Presidência da República

Secretaria de Comunicação Social

Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Secretaria de Controle Interno da Presidência da República

Comissão de Ética Pública

Advocacia-Geral da União

Ministério da Cultura

Ministério da Defesa

Ministério da Fazenda

Secretaria da Receita Federal

Secretaria do Tesouro Nacional

Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF

Ministério das Relações Exteriores

Ministério da Saúde

Departamento de Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

DENASUS
Ministério da Justiça
Assessoria de Comunicação Social
Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais
Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
Secretaria de Gestão
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação
Empresa Gestora de Ativos (Administração Pública Indireta)
Caixa Econômica Federal (Administração Pública Indireta)
Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Administração Pública Indireta)
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Administração Pública Indireta)
Instituto Nacional de Seguridade Social (Administração Pública Indireta)
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Administração Pública Indireta)

Tabela A.4 **Entrevistas da OCDE: Atores não governamentais**

AMARRIBO (Organização não governamental brasileira)
Artigo 19 (Organização não governamental internacional)
Contas Abertas (Organização não governamental brasileira)
Instituto Ethos (Organização não governamental brasileira)
Banco Interamericano de Desenvolvimento
Centro Interamericano de Administrações Tributárias
Instituto de Auditores Independentes do Brasil
Confederação Nacional da Indústria
Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
Banco Mundial