

GUIA PRÁTICO DAS UNIDADES DE GESTÃO DA INTEGRIDADE

*Orientações para instituição,
aperfeiçoamento e uniformização
nos órgãos e entidades da
administração pública federal direta,
autárquica e fundacional*

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro

70070-905 – Brasília-DF

cgu@cgu.gov.br

WAGNER ROSÁRIO

Ministro da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO

Secretário-Executivo

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL

Secretário Federal de Controle Interno

VALMIR GOMES DIAS

Ouvidor-Geral da União

GILBERTO WALLER JÚNIOR

Corregedor-Geral da União

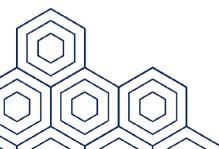
CLÁUDIA TAYA

Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO

Secretário de Combate à Corrupção

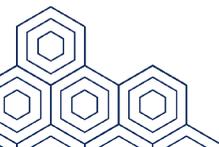
Brasília, junho/2019.





Sumário

1. APRESENTAÇÃO	4
2. ESTRUTURA DA UGI	6
2.1. Área	6
2.2. Responsável	9
3. COMPETÊNCIAS DA UGI	10
3.1. Coordenação da estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade	10
3.2. Orientação e treinamento	13
3.3. Outras ações	14





1. APRESENTAÇÃO

O objetivo deste guia prático é fornecer orientações para a implantação de Unidades de Gestão da Integridade (UGIs) nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Ele vem complementar outros dois documentos que compõem a Coleção Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União (CGU) criados especificamente para o processo de estruturação dos programas de integridade por esses órgãos e entidades: o Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública e o Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade.

A necessidade de estabelecimento de UGIs emerge no contexto do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Por meio do seu art. 19, o Decreto tornou obrigatória a instituição de programas de integridade pelos órgãos e as entidades em seu escopo, com objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção. Entre os eixos principais do programa de integridade, o Decreto trouxe a existência de unidade responsável pela implementação do programa no órgão ou na entidade, a qual aqui estamos tratando como UGIs.¹

Além disso, o Decreto previu, em seu art. 20, que a Controladoria-Geral da União estabelecerá os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Seguindo a previsão do Decreto, a CGU publicou a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, revogada tacitamente pela Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019.

De acordo com os normativos, os órgãos e entidades devem instituir programa de integridade que demonstre o comprometimento da alta administração e que seja compatível com sua natureza, porte,

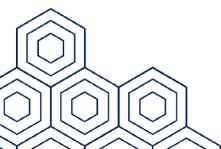
¹ Outros pilares indicados foram: comprometimento e apoio da alta administração; análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.





complexidade, estrutura e área de atuação. Foi previsto um processo gradual de instituição dos programas de integridade, tendo como primeira etapa a constituição de uma UGI.

Conforme veremos nos capítulos seguintes, as portarias forneceram as competências da UGI e orientações pontuais sobre as características da área em que deve ser estabelecida. Nesta publicação, trataremos mais detidamente: (i) da estrutura da UGI, incluindo a área em que será constituída e seu responsável; e (ii) das competências das unidades previstas nos normativos da CGU, abrangendo coordenação da estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade, orientação e treinamento e outras ações.





2. ESTRUTURA DA UGI

A criação da UGI consiste na primeira etapa de instituição do programa de integridade porque será ela a coordenar o restante da estruturação do programa, bem como sua posterior execução, monitoramento e revisão. Veremos a seguir as características que devem ter a área em que será constituída a UGI e, em seguida, as de seu responsável.

2.1. Área

O art. 4º da Portaria CGU nº 57/2019 prevê que os órgãos e entidades deverão constituir uma UGI, mas não fornece orientações adicionais sobre a estrutura da unidade. Na Portaria CGU nº 1.089/2018, o mesmo artigo 4º trazia em seu parágrafo 2º que “As competências da unidade de gestão da integridade poderão ser atribuídas a outra unidade ou comitê previamente constituído no órgão ou entidade, desde que seja designado pelo menos um servidor para que atue de forma permanente com relação ao assunto” (grifo nosso). Tal previsão foi tacitamente revogada na nova portaria, em que o referido parágrafo foi omitido.

Na Portaria CGU nº 1.089/2018, a faculdade de criação da UGI no âmbito de uma instância colegiada foi um recurso adotado pela CGU para buscar viabilizar que uma quantidade maior de órgãos e entidades constituíssem a unidade e avançassem para as próximas etapas de estruturação de seu programa de integridade. Tal estratégia foi necessária visto o prazo de sete meses para a entrega do plano de integridade previsto naquele normativo. Passado o período de adaptação, a Portaria CGU nº 57/2019 traz a expectativa de uma melhor estruturação da área, que continuará atuando por prazo indeterminado na gestão da integridade do órgão/ entidade.

Nesse contexto, a UGI pode continuar sendo estabelecida em área pré-existente, incorporando as novas competências, mas não mais por meio de instância colegiada. Assim, espera-se maior efetividade na continuidade dos trabalhos de estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade, com equipe dedicada especificamente para tal





fim. Para o caso dos órgãos e entidades que formaram sua UGI como órgão colegiado, a recomendação é que realizem a mudança para uma área nova ou pré-existente, podendo manter o órgão colegiado enquanto instância consultiva ou realizar uma transição e dissolvê-lo.

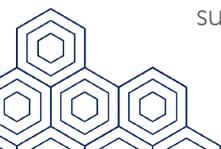
No caso dos órgãos da administração direta, recomenda-se que a UGI seja estabelecida no âmbito da Assessoria Especial de Controle Interno (AECIs), que já trabalha com o tema da integridade. Para as entidades, recomenda-se que constituam a UGI em área transversal, que tenha acesso facilitado às demais unidades da organização, o que é necessário para que exerça suas competências das quais trataremos no próximo capítulo.

As unidades setoriais de controle interno, integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, poderão exercer as funções de UGI, no âmbito de sua atuação, realizando, por meio de unidade distinta daquela que realiza as atividades de auditoria, a gestão de riscos e controles internos.

Ainda para o caso das entidades, se optarem por constituir a UGI em área pré-existente, é necessário que observem a vedação em relação ao seu estabelecimento na Auditoria Interna. Como o próprio nome sugere, caso assumisse as competências de Unidade de Gestão da Integridade, a Auditoria Interna passaria a realizar atividades típicas da gestão. Nesse sentido, ao avaliar o programa de integridade, a UGI estaria avaliando a regularidade, a eficiência e a eficácia de medidas definidas por ela mesma, com comprometimento à sua independência e objetividade. Os auditores internos poderiam, entretanto, auxiliar tecnicamente as UGIs, dado que possuem conhecimento e experiência em temáticas relevantes para o programa de integridade.

Por fim, independentemente da área em que será constituída a UGI, é necessário que a alta administração garanta que ela possua algumas características, previstas no parágrafo 1º do art. 4º da Portaria CGU nº 57/2019. São elas:

- autonomia;
- recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências; e



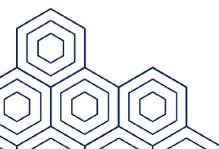


- acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade.

Quanto à autonomia, a ideia é que a UGI tenha liberdade na realização de suas atividades. Alguns exemplos são: não necessitar de aprovação de outras áreas para realizar uma campanha de comunicação que já tenha sido acordada com a alta administração; poder reportar atrasos na implementação de medidas previstas no plano de integridade diretamente à alta administração, sem que a informação seja “barrada” em outras instâncias; etc.

Em relação aos recursos materiais e humanos necessários, a expectativa é que a UGI disponha de infraestrutura suficiente para dar andamento aos seus trabalhos. Assim, por exemplo, caso tenha sido apontado como prioritário no plano de integridade o treinamento de servidores de determinado setor mais exposto a riscos para a integridade, é necessário que o órgão ou entidade forneça as condições para essa capacitação ocorra. Igualmente, na medida em que o programa de integridade cresce e se fortalece, é preciso que haja recursos humanos com capacidade para atender a todas as demandas (comunicação, capacitação, gestão de riscos para a integridade, monitoramento, etc.).

No que diz respeito ao acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão/entidade, ele será imprescindível para a realização de boa parte das atividades da UGI. Não será possível lidar com a estruturação do programa sem tratar com as diversas áreas envolvidas e discutir com a alta administração as medidas para criar ou aperfeiçoar áreas, quando necessário. O mesmo ocorrerá no processo de gestão de riscos para a integridade, no apoio à implementação de medidas de integridade e no monitoramento do programa, como veremos no capítulo seguinte. Assim, é necessário que haja um trânsito facilitado na comunicação entre a UGI e todas as demais áreas, inclusive a alta administração.

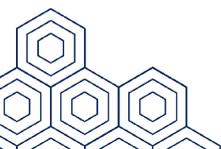




2.2. Responsável

O responsável pela UGI deverá ser o chefe da área em que a Unidade for estabelecida, característica necessária para assegurar a autonomia a que nos referimos ao tratar da área. É esperado que o chefe seja servidor ou empregado público ocupante de cargo efetivo. Deve ser observado, ainda, o que dispõe o Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que trata dos critérios, do perfil profissional e dos procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

Com relação aos órgãos da administração direta, recomenda-se que a pessoa responsável pela UGI seja o/a Assessor(a) Especial de Controle Interno, que também será responsável por coordenar a implementação do programa de integridade com as demais funções e atividades afins do órgão. O responsável pela UGI será o ponto focal na interlocução com a CGU no que diz respeito à estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade de seu órgão/ entidade. Também será a pessoa encarregada de desempenhar as ações relativas às competências das quais trataremos no capítulo seguinte, podendo compartilhá-las com os demais membros de sua equipe. Entre as atividades que deverá desempenhar estão: articulação com outras áreas do órgão/entidade; reportes à alta administração; coordenação de campanhas de comunicação; realização de treinamentos; orientação de servidores; fornecimento de informações para a CGU; etc.





3. COMPETÊNCIAS DA UGI

De acordo com a Portaria CGU nº 57/2019:

Art. 4º Na primeira fase da instituição do Programa de Integridade, os órgãos e as entidades deverão constituir uma unidade de gestão da integridade, à qual será atribuída competência para:

- I - coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade;
- II - orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e
- III - promoção de outras ações relacionadas à implementação do Programa de Integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade.

Trataremos detidamente de cada uma das competências a seguir.

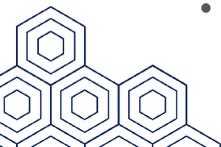
3.1. Coordenação da estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade

Em primeiro lugar, está a coordenação da estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade. Dado que este guia focaliza a implantação das UGIs, daremos especial enfoque ao seu papel inicial, na estruturação do programa de integridade.

Estruturação

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

- promoção da ética e de regras de conduta para servidores;
- promoção da transparência ativa e do acesso à informação;



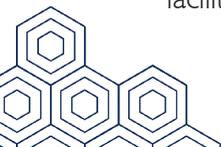


- tratamento de conflitos de interesses e nepotismo;
- tratamento de denúncias;
- verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria; e
- implementação de procedimentos de responsabilização.

É importante ressaltar que não será a UGI responsável por todas essas funções! Uma dúvida ou preocupação comum durante o primeiro ano de estruturação dos programas de integridade foi a de que a UGI precisaria absorver uma ou mais dessas funções relacionadas ao programa de integridade, esvaziando áreas pré-existentes e ficando responsável por mais temas do que consegue lidar. Essa não é a intenção! Na etapa da estruturação, a UGI deverá apenas verificar se esses processos e funções estão sendo efetivamente implementados e, caso não estejam, notificar a alta administração de que precisa tomar medidas para sua estruturação e aperfeiçoamento.

Ainda na etapa da estruturação, como item necessário para a elaboração da primeira versão do plano de integridade do órgão/entidade, a UGI precisará atuar no levantamento, análise, avaliação e estabelecimento de medidas de tratamento de riscos para a integridade. Para tanto, é importante que não haja entraves no acesso às demais unidades do órgão/ unidade, assunto que trataremos na seção seguinte. Há um guia específico para esse tema, que trata inclusive do papel da UGI nesse processo, o “Guia prático de gestão de riscos para a integridade: orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Novamente, é importante destacar que não será a UGI a realizar sozinha a gestão de riscos para a integridade! Ela apenas auxiliará a facilitação realizada pela área responsável por gestão de riscos no órgão/entidade, agregando o conhecimento que possui sobre a dimensão da integridade. São os gestores dos processos que fazem a maior parte do trabalho, sendo as áreas de riscos e de integridade apenas facilitadores.





Cumpridas essas duas primeiras tarefas, a UGI se dedicará à elaboração do plano de integridade do órgão/entidade, com o apoio das demais áreas necessárias (comissão de ética, auditoria interna, planejamento, riscos, etc.). O plano de integridade é um documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período, devendo ser revisado periodicamente.

Este deve conter, ao menos:

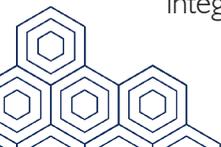
- caracterização do órgão ou entidade;
- ações de estabelecimento das unidades de que tratam os art. 4º e 6º da Portaria CGU nº 57/19;
- levantamento de riscos para a integridade e medidas para seu tratamento; e
- previsão sobre a forma de monitoramento e a realização de atualização periódica do plano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

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

Execução

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

A UGI adotará, ainda, outras medidas que integrarão o programa de integridade (sozinha ou com apoio de outras áreas), como campanhas





de comunicação e realização de treinamentos. Por fim, também é recomendável que a UGI aprove e supervisione as medidas relacionadas ao programa de integridade adotadas por outras áreas, como ações de comunicação sobre aspectos específicos do programa realizadas pelas áreas diretamente responsáveis pelas temáticas.

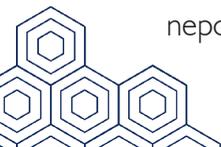
Monitoramento

Ainda no âmbito da primeira competência trazida pela Portaria CGU nº 57/2019 está o monitoramento do programa de integridade. A UGI acompanhará a implementação das medidas incluídas no plano de integridade junto às áreas responsáveis por sua aplicação, registrando sua evolução. Como na realização da gestão de riscos para a integridade, o monitoramento também requererá um acesso facilitado da UGI às demais unidades do órgão/entidade que desempenhem funções afetas ao programa de integridade para a obtenção das informações necessárias.

As informações obtidas no monitoramento do programa de integridade serão periodicamente reportadas à alta administração do órgão/entidade, que poderá determinar eventuais revisões nas medidas ou na sua forma de implementação, caso necessário. Além disso, os dados do monitoramento servirão de base para a revisão periódica do plano de integridade, tarefa também prevista na Portaria CGU nº 57/2019.

3.2. Orientação e treinamento

A segunda competência das UGIs diz respeito à orientação e ao treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao programa de integridade. No campo da orientação, as UGIs devem estar disponíveis para sanar dúvidas dos servidores, da alta administração e das partes interessadas de seu órgão/entidade em relação ao programa de integridade que coordena. Nesse sentido, poderá, por exemplo, esclarecer dúvidas sobre a política de integridade de seu órgão (caso haja) e direcionar para que procurem as áreas responsáveis em casos de dúvidas relacionadas a questões éticas, conflito de interesses, nepotismo, etc.





No que diz respeito ao treinamento, a UGI deverá fornecer diretamente ou buscar facilitadores em relação ao programa de integridade e aos temas que envolve. Assim, será responsável pelo fornecimento de treinamentos à alta administração e aos servidores sobre o programa de integridade como um todo e seus principais instrumentos. Também apoiará as unidades responsáveis na viabilização de treinamentos em relação aos processos e funções que precisam estar atendidos no programa de integridade.

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

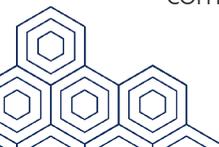
- ética e de regras de conduta;
- transparência ativa e do acesso à informação;
- conflitos de interesses e nepotismo;
- denúncias;
- controles internos e cumprimento de recomendações de auditoria; e
- procedimentos de responsabilização.

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

3.3. Outras ações

A Portaria CGU nº 57/2019 prevê, ainda, que a UGI atue na promoção de outras ações relacionadas à implementação do programa de integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade.

Uma dessas ações, de muita relevância, é a comunicação do programa de integridade, com a promoção da cultura de integridade que se espera construir. Nesse sentido, a UGI realizará campanhas de comunicação relacionadas ao programa de integridade, por meio da





área de comunicação social do órgão/entidade e com eventual parceria de outras áreas a depender do tema endereçado (ética, conflito de interesses, transparência, riscos para a integridade, etc.).

Outra ação primordial é a busca pelo engajamento da alta administração do órgão/entidade no programa de integridade, absorvendo e propagando a cultura de integridade. Assim, a UGI não apenas reportará a evolução do programa e treinará a alta administração, mas também realizará diálogos para demonstrar a importância do programa de integridade e da necessidade de patrocínio para que ele funcione efetivamente. Além disso, a UGI deverá buscar persuadir os representantes da alta administração da necessidade de comuniquem e sejam exemplo dos valores, normas e procedimentos que balizam o programa.

Também é possível incluir no contexto dessa competência a interlocução realizada entre o órgão/entidade e a CGU para estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade. Esta abrange reportes sobre o estágio de instituição do programa.