

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – PGPCI

MODELO DE MATURIDADE PARA AVALIAR A GESTÃO DA INTEGRIDADE
NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - MGIC.

RODRIGO MÁRCIO MEDEIROS PAIVA

2023

JOÃO PESSOA

RODRIGO MÁRCIO MEDEIROS PAIVA

MODELO DE MATURIDADE PARA AVALIAR A GESTÃO DA INTEGRIDADE
NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - MGIC.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas.

Orientador: James Batista Vieira.

2023

JOÃO PESSOA

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P149m Paiva, Rodrigo Márcio Medeiros.

Modelo de Maturidade para Avaliar a Gestão da
Integridade nas Contratações Públicas - MGIC / Rodrigo
Márcio Medeiros Paiva. - João Pessoa, 2023.
164 f. : il.

Orientação: James Batista Vieira.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Contratações públicas. 2. Gestão de riscos -
Integridade. 3. Modelo de maturidade. I. Vieira, James
Batista. II. Título.

UFPB/BC

CDU 351.712(043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da sessão pública de defesa de dissertação do mestrando RODRIGO MÁRCIO MEDEIROS PAIVA como requisito para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional, área de concentração em Gestão Pública e Cooperação Internacional, linha de pesquisa em POLÍTICAS PÚBLICAS.

Aos nove dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e três, às dez horas e trinta minutos, reuniu-se Plataforma Google Meet: <https://meet.google.com/xfz-aeqm-tzi>, a Banca Examinadora composta pelos membros: Dr. James Batista Vieira (Orientador), Dra. Cláudia Souza Passador (Membro Externo) e Dra. Maria Arlete Duarte de Araújo (Membro Externo), para julgar a dissertação de RODRIGO MÁRCIO MEDEIROS PAIVA intitulada "MODELO DE MATURIDADE PARA AVALIAR A GESTÃO DA INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - MGIC", para obtenção do grau de mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa realizado pelo(a) presidente Prof. Dr. James Batista Vieira. Após haver analisado o referido trabalho e arguido a candidata, os membros da banca examinadora deliberaram por unanimidade e atribuíram o conceito: (x) aprovado, () insuficiente, () reprovado.

Observações da banca:

A banca parabeniza o mestrando pela qualidade do trabalho e recomenda a sua publicação.

Proclamado o resultado, o presidente da banca examinadora encerrou os trabalhos, e para constar, assinou a presente ata, em duas vias, juntamente com os demais membros da banca examinadora e a mestranda.

James Batista Vieira

H 01

JAMES BATISTA VIEIRA:82722056020
6020

Assinado de forma digital por JAMES BATISTA VIEIRA:82722056020
Dados: 2023.08.20 21:05:53 -03'00'

Prof. Dr. James Batista Vieira
Orientador/Presidente da Banca Examinadora – PGPC/UFPB

Prof. Dra. Cláudia Souza Passador
Examinadora Externa (USP)

Maria Arlete Duarte de Araújo
Prof. Dra. Maria Arlete Duarte de Araújo
Examinadora Externa (UFRN)

Documento assinado digitalmente
RODRIGO MARCIO MEDEIROS PAIVA
Data: 26/08/2023 15:46:46 -0300
Verifique em <https://validar.lti.gov.br>

Rodrigo Márcio Medeiros Paiva
Discente

RODRIGO MÁRCIO MEDEIROS PAIVA

MODELO DE MATURIDADE PARA AVALIAR a GESTÃO DA INTEGRIDADE
NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - MGIC.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas.

Data da Aprovação: 09/05/2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. James Batista Vieira

Orientador/Presidente da Banca Examinadora – PGPCI/UFPB

Profa. Dra. Cláudia Souza Passador

Examinadora Externa (USP)

Profa. Dra. Maria Arlete Duarte de Araújo

Examinadora Externa (UFRN)

2023

JOÃO PESSOA

*Dedico este trabalho a minha família,
sustentáculo, propósito e dádiva de Deus para a
minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus condutor da vida e da existência, sabendo que as nossas ações devem ser trilhadas alinhando-se ao propósito dado com o dom da vida.

A minha família pelo apoio incondicional e a compreensão dos momentos de ausência tão comuns em processos acadêmicos dessa natureza. Especialmente minha esposa Jussara, e meus filhos Luís Henrique e Ana Clara.

Ao professor James Batista Vieira pela orientação sempre presente e assertiva, fundamental para alinharmos o trabalho a melhor qualidade acadêmica e a uma efetiva utilidade prática para uma gestão pública que agregue valor ao seu propósito.

As professoras Maria Arlete Duarte de Araújo e Cláudia Souza Passador, que participaram das bancas examinadoras, pela dedicação nas discussões e pelas contribuições relevantes para o resultado deste trabalho.

Aos professores e colegas do PGPCI, que nos acompanharam nessa jornada, consciente de que aprendizagem é um processo coletivo e assim muito do contido nesse trabalho é fruto da vivência com eles nesse período.

A Controladoria-Geral da União (CGU) pelo apoio institucional durante a realização deste mestrado e aos colegas que dividem comigo o cotidiano de trabalho nessa importante instituição do Estado brasileiro, do qual tenho orgulho de fazer parte.

Aos servidores públicos com quem interagi na etapa de campo, pela disponibilidade em contribuir com a pesquisa e por acreditarem na importância da interação entre academia e gestores públicos, para que a sociedade tenha uma administração pública com entregas cada vez mais alinhadas ao propósito do Estado.

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo propor um Modelo de Maturidade da Gestão da Integridade das Contratações (MGIC), que possa ser utilizado para avaliar as medidas para mitigação de riscos de integridade implementadas por uma organização pública. Para isso, inicialmente buscou-se identificar as principais medidas propostas em manuais nacionais e internacionais, normativos nacionais, ou já implementadas por diversos órgãos públicos, em uma pesquisa de natureza documental. Com base nesse conjunto de medidas identificadas, desenhou-se um modelo de maturidade, com um rol de itens de avaliação, e para cada item foram delineados quatro níveis de maturidade, que correspondam a um caminho entre um estágio inicial até o nível máximo estabelecido como o ideal para cada item. O modelo de maturidade desenhado foi então aplicado em quatro órgãos públicos, sendo dois federais, um estadual e um municipal, para identificar os ajustes necessários, configurando um estudo de casos múltiplos. A análise dos resultados dessa aplicação permitiu realizar os ajustes, e no desenho final o modelo de maturidade MGIC ficou composto de 27 itens de avaliação, que correspondem a um conjunto articulado de medidas para mitigar riscos de integridade. Além disso, evidenciou-se a viabilidade da aplicação do modelo em organizações de esferas e portes distintos, e a sua utilidade enquanto ferramenta para avaliar a gestão da integridade e contribuir com o processo de tomada de decisão no aprimoramento das medidas de integridade adotadas. A análise da aplicação também permitiu identificar limitações do modelo proposto, como a dificuldade de concluir de forma assertiva a avaliação sem uma efetiva colaboração dos gestores da Organização avaliada; e identificar potencialidades do modelo, como a de fornecer subsídios para o delineamento de um plano de ação de implementação e/ou evolução de medidas para mitigar riscos para a integridade nas contratações.

Palavras-chave: Contratações Públicas; Integridade; Gestão de Riscos; Modelo de Maturidade.

ABSTRACT

This research aimed to propose a Procurement Integrity Management Maturity Model (MGIC), which could be used to assess integrity risk mitigation measures implemented by a public organization. To achieve this, initially, we sought to identify the main measures proposed in national and international manuals, national regulations, or already implemented by various public organizations through a documentary research. Based on this set of identified measures, a maturity model was designed, with a range of assessment items, and four maturity levels were outlined for each item, representing a path from an initial stage to the maximum level established as the ideal for each item. The maturity model was then applied in four public organizations, two federal, one state and one municipal, to identify necessary adjustments, configuring a multiple case study. The analysis of the application results allowed for adjustments to be made, and in the final design, the MGIC maturity model consisted of 27 assessment items, which represent an articulated set of measures to mitigate integrity risks. Furthermore, the results brought evidence of the feasibility of applying the maturity model in organizations of different spheres and sizes, as well as its usefulness as a tool to assess integrity management and contribute to the decision-making process in the improvement of adopted integrity measures. The analysis of the application also made it possible to identify limitations of the proposed model, such as the difficulty of assertively completing the assessment without effective collaboration from the managers of the organizations; and identifying the potential of the model, such as providing support for the design of an action plan for implementation and/or evolution of measures to mitigate risks to integrity in public procurement.

Keywords: Public Procurement; Integrity; Risk Management; Maturity Model.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Dimensões da Governança Pública.....	21
Figura 2- Abordagem da conformidade e integridade nos Setores Privado e Público.....	23
Figura 3- – Elementos do conceito de Integridade Pública	24
Figura 4- Etapas da contratação pública.....	29
Figura 5- Etapas da metodologia da pesquisa.....	36
Figura 6- Etapas da aplicação prática do Modelo de Maturidade MGIC e análises dos resultados	73
Figura 7- Possibilidades de aplicação do Modelo MGIC.....	109
Figura 8- Sinergia entre o Modelo de Gestão de Riscos previsto na ISO 31000 e a aplicação do Modelo MGIC nas contratações Públicas	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Categorização dos Programas de Integridade analisados, de acordo com a abordagem dos riscos para a integridade no fluxo das contratações públicas.....	64
Tabela 2- Nível de Maturidade dos órgãos em que foi aplicado o Modelo MGIC.....	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Princípios da Governança Pública em publicações oficiais	19
Quadro 2 - Dimensões da Governança Pública estabelecidas na pesquisa.....	20
Quadro 3 – Contribuições do Decreto nº 9.203/17 ao desenho do Modelo MGIC.....	39
Quadro 4 – Contribuições do Decreto nº 10.756/21 ao desenho do Modelo MGIC.....	41
Quadro 5 – Contribuições das Portarias CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019 ao desenho do Modelo MGIC.	42
Quadro 6 – Contribuições da Lei nº 14.133/21 ao desenho do Modelo MGIC.....	46
Quadro 7 – Contribuições da IN MP nº 5/17 ao desenho do Modelo MGIC.....	47
Quadro 8 – Contribuições da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 ao desenho do Modelo MGIC.....	49
Quadro 9 – Contribuições da Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública ao desenho do Modelo MGIC.	51
Quadro 10 – Contribuições da Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira ao desenho do Modelo MGIC.	52
Quadro 11 – Contribuições da Coleção de Integridade Pública da CGU ao desenho do Modelo MGIC...54	
Quadro 12 – Contribuições da Metodologia de Avaliação do Sistema de Aquisições (MAPS) – OCDE ao desenho do Modelo MGIC.	57
Quadro 13 – Contribuições do Índice IGG do TCU ao desenho do Modelo MGIC.....	59
Quadro 14 – Contribuições do Programa da Petrobras de Prevenção a Corrupção ao desenho do Modelo MGIC.	61
Quadro 15 – Contribuições do Relatório da OCDE de combate a cartéis em licitações no Brasil ao desenho do Modelo MGIC.	62
Quadro 16 – Contribuições dos Programas de Integridade de Órgãos e Entidades Federais ao desenho do Modelo MGIC.	65
Quadro 17 – Níveis de maturidade proposto no MGIC.....	69
Quadro 18 – Etapas referente aos itens avaliados no MGIC	70
Quadro 19 – Planilha de avaliação do Modelo MGIC avaliados no MGIC	71
Quadro 20 – Instrumento de campo do Modelo de Maturidade da Gestão de Integridade nas contratações Públicas (MGIC)	72
Quadro 21 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre as unidades de controle.....	91
Quadro 22 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre integridade dos fornecedores.....	94
Quadro 23 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens de avaliação sobre a escolha dos agentes públicos nas contratações.	96
Quadro 24 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens de avaliação sobre a responsabilização. ...97	
Quadro 25 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre a conduta dos agentes públicos nas contratações.	99
Quadro 26 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre fiscalização das contratações.	100
Quadro 27 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre indicadores e sistemas de monitoramento.....	102

Quadro 28 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre participação cidadão no fluxo das contratações.....	103
Quadro 29 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre transparência.....	105

LISTA DE ABREVIATURAS

AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
ALICE	Analisador de Licitações, Contratos e Editais
BPMM	<i>Business Process Maturity Model</i>
CGE	Controladoria-Geral do Estado
CGM	Controlaria-Geral do Município
CGU	Controladoria-Geral da União
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organization</i>
COSO-ERM	<i>Committee of Sponsoring Organization – Enterprise Risk Management</i>
ETP	Estudo Técnico Preliminar
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i>
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFAL	Instituto Federal de Educação de Alagoas
IGG	Índice Integrado de Governança e Gestão Pública
IN	Instrução Normativa
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
KPI	<i>Key Performance Indicator</i>
MAPS	Metodologia de Avaliação do Sistema de Aquisições
MGIC	Modelo de Maturidade da Gestão da Integridade nas Contratações Públicas
MMGP	Modelo de Maturidade em Gerenciamento de Projetos
MMoup	Modelo de Maturidade em Ouvidorias Públicas
NGP	Nova Gestão Pública
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNCP	Portal Nacional de Compras Públicas
PPPC	Programa PETROBRAS de Prevenção a Corrupção
SDA	Sistema de Dados Administrativos
SEGES	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SIPEF	Sistema de Integridade do Poder Executivo Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UFDPAR	Universidade Federal do Delta do Parnaíba
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UGI	Unidade de Gestão da Integridade

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Problema e objetivo da pesquisa	9
1.2 – Estrutura da dissertação.....	10
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	12
2.1. Governança na Administração Pública.....	12
2.1.1 Modelos conceituais da Administração Pública.....	12
2.1.2 – Modelo de Governança na Administração Pública.	15
2.2. Governança, integridade, riscos e controle (GIRC).....	22
2.3. Riscos para a integridade nas contratações públicas.....	27
3. METODOLOGIA.....	32
4. DESENHO DO MODELO DE MATURIDADE DA GESTÃO DE INTEGRIDADE DAS CONTRATAÇÃO PÚBLICAS - MGIC.....	37
4.1 – Desenho do Modelo de Maturidade	37
4.1.1 – Pesquisa de elementos para a construção do modelo de maturidade	37
4.1.2. Identificação de ações de tratamento para mitigação de riscos para a integridade nas contratações.....	67
4.1.3 - Proposta de um Modelo de Maturidade da Gestão da Integridade nas contratações públicas – MGIC.	68
5. APLICAÇÃO DO MODELO DE MATURIDADE DA GESTÃO DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÃO PÚBLICAS – MGIC.....	73
5.1 – Descrição da aplicação prática do Modelo MGIC.	74
5.1.1 Aplicação do Modelo MGIC no Órgão ESTADUAL	75
5.1.2 Aplicação do Modelo MGIC no Órgão Municipal.....	77

5.1.3 Aplicação do Modelo MGIC no Órgão Federal-1	81
5.1.4 Aplicação do Modelo MGIC no Órgão Federal-2	85
5.2 Análise da aplicação prática do Modelo MGIC	89
5.2.1 Análise quanto ao desenho do modelo MGIC.....	89
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS	117
APÊNDICE – A – Medidas de Integridade identificadas para contribuir com a construção de elementos do modelo de maturidade.	121
APÊNDICE – B – Rol de Riscos para integridade no fluxo das contratações identificados na pesquisa.....	124
APÊNDICE C – Proposta de Modelo de Maturidade da Gestão de Integridade nas Contratações Públicas (MGIC).....	125
APÊNDICE-D – Resultados da aplicação do Modelo MGIC no Órgão Estadual	133
APÊNDICE-E – Resultados da aplicação do Modelo MGIC no Órgão Municipal	139
APÊNDICE-F – Resultados da aplicação do Modelo MGIC no Órgão Federal-1	146
APÊNDICE-G – Resultados da aplicação do Modelo MGIC no Órgão Federal-2 ...	153
APÊNDICE-H – Proposta de Modelo de Maturidade da Gestão de Integridade nas contratações Públicas (MGIC)	160

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é notadamente um dos maiores problemas da Administração Pública no Brasil e em diversos outros países. É comum verificamos cotidianamente na imprensa notícias sobre casos de corrupção na administração pública e na sua relação com entidades privadas. A entidade não-governamental, Transparência Internacional-TI, elabora um ranking de percepção da corrupção, em que o Brasil, em 2021¹, aparece na posição 96 entre 180 países, empatado com países como a Argentina e Turquia, e atrás de países vizinhos como Uruguai (18), Chile (27), Colômbia (39), Guiana (39) e Suriname (87).

Apesar da dificuldade de se apropriar com certa precisão o valor desperdiçado com a corrupção, diversos estudos apontam o grande impacto econômico da corrupção, como o realizado pela Fundação Getúlio Vargas -FGV em 2009, que estima o desperdício de 1% a 4% do PIB², ou o estudo da Federação das Indústrias de São Paulo que estima esse desperdício entre 1,38% e 2,3% do PIB (FIESP, 2010).

Reconhece-se que os meios de se mensurar a corrupção sempre projetam distorções, sejam quanto ao efetivo impacto na economia, já que apenas pequena parte dos casos de corrupção são efetivamente detectados, ou mesmo em rankings de percepção que podem ser impactados pelo viés de que quanto mais livre é a imprensa e mais atuante as instituições democráticas de controle, maior o número de casos identificados e, portanto, a percepção da existência da corrupção. Entretanto, independentemente da precisão e dos números indicados serem maiores ou um pouco menores, é fato que a corrupção é um grave problema no Brasil.

Nessa dissertação vamos abordar o problema da corrupção destacando o fortalecimento do seu contrário, a Integridade Pública, que “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.” (OCDE, 2017, p.3)

Nessa perspectiva, compreende-se como uma alternativa para se contrapor a corrupção na Administração Pública, a adoção pelos órgãos públicos de Programas de

¹ <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>

² <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/fgv-corrupcao-custa-r-30-bi-ao-ano-para-a-economia-do-pais,d6aa6f7d7fc4b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>

Integridade Pública, com uma efetiva gestão de riscos e com a implementação de um conjunto coordenado de procedimentos com o objetivo de prevenir, detectar, responsabilizar e remediar atos de corrupção. Os Programas de Integridade tentam alargar a lógica clássica de implementação pontual de barreiras legais/burocráticas nos fluxos da Administração Pública, para enxergar a Integridade de forma mais ampla, com procedimentos atuando de forma sistêmica e coordenada em rede, impactando na cultura organizacional e mitigando riscos para a integridade, desde o comprometimento da alta direção, estabelecimento de padrões de ética e conduta, comunicação e treinamento adequados, medidas efetivas de responsabilização e remediação de atos ilícitos detectados.

Nos últimos anos, pode-se identificar diversas iniciativas nos órgãos Públicos, federais, estaduais e municipais para aprimorar a Integridade Pública. Especialmente no âmbito Federal, com o Decreto nº 9.203/17 sobre Governança Pública (BRASIL, 2017a), que obrigou todos os órgãos federais a implementarem Programas de Integridade Pública, que já resultou na aprovação de Planos de Integridade por todos os órgãos e entidade federais, segundo dados do Painel de Integridade da Controladora-Geral da União – CGU³. Esse movimento tem sido acompanhado por diversos Governos estaduais e Prefeituras dos maiores municípios, no sentido de sistematizar os procedimentos no âmbito de um Programa de Integridade.

Quando se cita a corrupção na Administração Pública pode-se destacar o fluxo das compras governamentais entre os que possui um elevado nível de risco de corrupção, quer seja pela quantidade de recursos públicos envolvidos nessas contratações, quer seja pela intensa relação entre agentes públicos e privados nesse fluxo. Estudo publicado pelo IPEA (IPEA, 2018) cita a estimativa de que as compras públicas são responsáveis por cerca de 17,9% do PIB mundial. Quando se analisa os principais casos de corrupção no Brasil, percebe-se que, grande parte deles, ocorre no âmbito das contratações públicas, trazendo um grande impacto para a administração pública e na economia. Entretanto, percebe-se que nem sempre existem procedimentos específicos para tratar os riscos de integridade no fluxo das contratações públicas.

³ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/integridadepublica>

1.1 Problema e objetivo da pesquisa

O fluxo das contratações nas organizações públicas, reconhecidamente é uma atividade administrativa que está imersa em acentuados riscos de corrupção e fraude. Para mitigar esses riscos, as organizações buscam implementar diversas medidas para mitigar esses riscos para a integridade (controles internos). Entretanto, em uma gestão de riscos, é sempre necessário que as organizações avaliem os controles já implementados e identifiquem necessidade de aprimoramentos que permitam ampliar a mitigação dos riscos. Nesse intuito, depara-se como seguinte problema de pesquisa: como as organizações públicas podem avaliar as medidas de integridade implementadas no fluxo das contratações? Diante disso, buscou-se estabelecer a hipótese de que é possível estabelecer um modelo viável para avaliar a maturidade das medidas de integridade implementadas por uma organização pública no fluxo das contratações. A maturidade, neste caso, é considerada como níveis sequenciais, que correspondam a um caminho desejado de evolução, a ser seguido entre um estágio inicial até o nível máximo estabelecido como o ideal para determinado processo. (CAMPOS, 2003)

Diante disso, a dissertação propõe elaborar um modelo que permita avaliar a maturidade da implementação de um conjunto de medidas de tratamento de riscos para a integridade que incidem no fluxo das contratações públicas de determinada organização. Com base na análise de guias, orientações de organismos nacionais e internacionais, e por meio da observação de procedimentos já efetivamente implementados por alguns órgãos públicos, é possível identificar e sistematizar procedimentos de integridade com atuação específica no fluxo nas contratações públicas que possa ser utilizado metodologicamente, pelos diversos órgãos públicos, para avaliar os seus procedimentos de integridade e servir como referência para o seu aprimoramento.

A pesquisa tem então como objetivo geral: propor um modelo para avaliar a maturidade da gestão da integridade do fluxo das contratações públicas, em uma organização pública. Visando alcançar esse objetivo geral proposto, pretende-se alcançar os seguintes objetivos específicos:

a) identificar medidas para mitigar riscos de integridade em normativos, orientações, guias, modelos nacionais e internacionais, Programas de Integridade de Órgãos Federais, que possam ser efetivamente adotadas no fluxo das contratações públicas;

b) organizar metodologicamente as medidas de integridade pesquisadas, elaborando um modelo de maturidade para avaliar a Gestão da Integridade nas contratações de órgãos públicos;

c) aplicar o modelo de maturidade desenhado em órgãos públicos das três esferas de governo;

d) Ajustar o desenho modelo de maturidade com base nos resultados da aplicação prática;

e) Analisar as limitações e possibilidades da aplicação prática do Modelo de Maturidade proposto, com base nos resultados da aplicação realizada em uma amostra de órgãos públicos.

Espera-se então que o modelo de maturidade estabelecido nesta pesquisa possa contribuir para que as organizações públicas disponham de uma ferramenta para avaliar as medidas de integridade no seu fluxo de contratação.

Além disso, o modelo de maturidade proposto também poderá servir como referência para uma avaliação externa da integridade do fluxo das contratações públicas, por meio de trabalhos acadêmicos e de organizações da sociedade civil organizada, mas com uma referência propositiva, por delinear um caminho para aprimoramento dos mecanismos de integridade, possibilitando uma interação mais assertiva de controle social no fluxo das contratações.

1.2 – Estrutura da dissertação.

Para discorrer sobre o desenvolvimento da pesquisa, esta dissertação está organizada em seis capítulos, contando com esta introdução. No Capítulo 2 discorre-se sobre a fundamentação teórica que orientará as discussões e embasará a construção do modelo de maturidade proposto. Neste Capítulo tem-se a discussão sobre a evolução do conceito de governança pública, a relação desse conceito na dimensão integridade pública, e a discussão sobre os riscos para a integridade no fluxo das contratações públicas.

No Capítulo 3 expressou-se a metodologia utilizada para a pesquisa, como ocorrerá a coleta de dados, o desenho inicial do modelo e a estratégia para a aplicação prática para permitir os ajustes na proposta do modelo de maturidade.

No Capítulo seguinte descreve-se a identificação das medidas de integridade e

outros elementos que contribuíram para o desenho do modelo de maturidade proposto. Neste capítulo tem-se então o detalhamento da elaboração inicial do Modelo de Maturidade, de forma a constituir uma versão viável de aplicação nos órgãos públicos.

No Capítulo 5 descreve-se então a aplicação prática do Modelo de Maturidade em quatro órgãos públicos das três esferas de governo, por meio de coleta de informações e entrevistas com gestores públicos. Com os dados dessa aplicação prática tem-se então as análises para obter subsídios para os ajustes necessários à proposta final do modelo, e discorrer-se sobre as análises de viabilidade de utilização do modelo como ferramenta para aprimorar a integridade das contratações públicas.

Por fim, no último Capítulo tem-se as considerações finais, destacando os principais resultados e o alinhamento ao objetivo da pesquisa, com as perspectivas dos resultados do trabalho no âmbito da Administração Pública.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este trabalho propõe uma análise do processo de governança das contratações públicas, com ênfase na dimensão da integridade. Na fundamentação teórica são delineadas discussões sobre governança pública, sua relação com a integridade, gestão de riscos e controles internos, e os riscos para a integridade nas contratações públicas, conceitos e proposições, que contribuem para o delineamento das análises desta pesquisa.

2.1. Governança na Administração Pública

Para discutir a ideia de governança pública, como esta surge enquanto modelo na Administração Pública e o que a distingue dos demais modelos, buscou-se inicialmente traçar um panorama dos modelos da Administração Pública. Os diversos modelos marcam períodos históricos específicos, trazem características conceituais que dialogam com a vivência empírica e se retroalimentam. Entende-se a ideia de modelos, como recortes teóricos e tipos ideais, com suas características e distinções que atendem a uma construção conceitual a partir de uma visão da realidade que evolui historicamente e que abrangem diversas abordagens. Entretanto, apesar de identificar como uma evolução e com marcos históricos que caracterizam suas transições, os modelos subsequentes em geral coexistem com os anteriores, com intensidades distintas em cada organização pública.

2.1.1 Modelos conceituais da Administração Pública

No final do século XIX a Administração Pública, enquanto campo conceitual distinto, passa pelo processo de racionalização que ocorreu concomitantemente em diversos outros campos científicos. Os esforços teóricos de Max Weber identificam a existência de um modelo teórico patrimonialista, característico do período pós-feudal e do início do Estado moderno, pautado pelo que chamou de dominação tradicional, que se baseia “em relações pessoais de mando e obediência fundadas na vontade ou discricionariedade do governante como uma administração voltada para os negócios privados” (Abrucio; Loureiro, 2018, p.25). Assim, no patrimonialismo a administração pública é exercida como algo do patrimônio privado, de quem detém o poder, em

detrimento da ideia de patrimônio público (SCHWARTZMAN, 2007).

O patrimonialismo ainda é muito presente da administração pública e emerge em muitos processos, mesmo com a ascensão da República e da democracia em meados do século XX, e readquire forças com o corporativismo, o clientelismo e o neopatrimonialismo (Nunes, 2003; Schwartzman, 2007). Especificamente na administração pública brasileira, de tradições ibéricas, o patrimonialismo tem raízes profundas (FAORO, 1993).

Em contraposição a esse modelo patrimonialista, Max Weber identifica, no final do Século XIX, a tendência da Administração Pública ser permeada pelo processo de racionalidade científica emergente à época, na busca de “garantir o sentido público do Estado, em termos de neutralidade/impessoalidade perante o patrimonialismo, legitimidade (como dominação racional-legal) e capacidade de produzir, tecnicamente, melhor ação administrativa (Abrucio; Loureiro, 2018, p.28). Este fenômeno foi identificado por Max Weber como um tipo-ideal burocrático.

O fenômeno burocrático descrito por Weber, baseado no racionalismo-legal trouxe evidentes ganhos em relação ao modelo patrimonialista, com a ênfase na técnica, na padronização das atividades e na impessoalidade, na busca de um tratamento mais equitativo dos indivíduos em relação ao Estado. Entretanto, hoje é constante a crítica a esse modelo burocrático. A hierarquização, a divisão do trabalho, a excessiva especialização, que buscava o aumento da eficiência da administração, acabou não trazendo os benefícios esperados do tipo-ideal descrito. Isto ocorre porque o modelo racional-legal pressupõe que a racionalidade está no padrão normatizado e não naquele que executa a tarefa, o que leva a uma crença desmedida na padronização, que enrijece o processo e acaba não atingindo toda a complexidade de situações possíveis. O próprio Weber cunhou o termo “jaula de ferro burocrática” para descrever essa disfunção. “Esta jaula limitaria drasticamente o potencial humano, e sua penetração e poder em todos os setores da vida social deixam aos indivíduos pouco espaço e esperança para mudar as coisas” (Denhardt, Catlaw, 2016, p.48)

A partir das disfunções ao modelo burocrático implementado ao longo do século XX, baseado na extensa normatização e em um aparelho Estatal cada vez mais robusto, surgem as críticas, e na tentativa de se contrapor a esse modelo burocrático, surgem modelos voltados para uma administração pública mais gerencial, focada na eficiência e nos resultados, com uma abordagem na busca de uma aliança social-liberal (De Paula,

2005). Esses modelos são estudados em torno do denominado movimento da Nova Gestão Pública - NGP, modelo gerencial ou gerencialismo. Esse modelo surgiu no âmbito de crises fiscais em meados do século XX e foi influenciado por ideias mais liberais, na diminuição do estado, na busca de uma maior eficiência da gestão pública por meio da redução de custos, aumento da produtividade, delegação de serviços públicos à iniciativa privada, e um alinhamento maior dos métodos da gestão pública a modelos de gestão utilizados nas empresas privadas. (Motta, 2013). Além disso, confere maior autonomia aos agentes públicos, de forma a transpor barreiras burocráticas com ênfase nos resultados e não no processo (Behn, 1998).

Entretanto, essa maior autonomia dos agentes teve também o efeito colateral decorrentes de problemas de integridade e casos de corrupção, com uma diminuição da confiança de que essas decisões mais flexíveis fossem tomadas no interesse público e não no interesse privado. Assim, o modelo gerencial também tem sido foco de críticas, especialmente quanto à diminuição da participação do Estado na prestação dos serviços públicos e o distanciamento da gestão pública do cidadão, que passa a ser visto como um cliente. Portanto, o excesso de propostas de cunho mais gerencial acaba por menosprezar as dimensões democráticas do serviço público (Motta, 2013).

Em contraponto às críticas dos modelos mais gerenciais de cunho liberal, surgem iniciativas que buscam um modelo de Gestão Pública com um foco mais democrático, mais próximo do cidadão, com uma tradição mais humanística. Nessa linha tem-se conceituações como modelo societal, gestão social e o novo serviço Público (De Paula, 2005; Alcantara; Pereira; Silva, 2015; Denhardt; Catlaw, 2016).

O Novo Serviço Público,

se inspira na (1) teoria política democrática (especialmente porque se preocupa com a conexão entre cidadãos e seus governos); e em (2) abordagens alternativas à gestão e ao design organizacional, que procedem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública (Denhardt; Catlaw, 2016, p.278).

Esses modelos mais participativos buscam aproximar o cidadão da Administração Pública e possibilitam um *accountability* mais democrático, “em que os cidadãos participem do debate sobre a escolha das metas, e do acompanhamento e avaliação da consecução delas” (Behn, 1998, p.38). Os modelos participativos buscam também romper a separação entre política e administração, na tentativa de uma maior sinergia entre essas esferas.

Pode-se compreender que os modelos mais participativos centram importância na

legitimidade do processo de gestão, decorrente da democratização do processo de tomada de decisão. Assim, pode-se considerar que também se contrapõe ao modelo gerencial, que centra a importância na eficiência (custo/benefício), independentemente da democratização ou não do processo de tomada de decisão.

As críticas a esses modelos participativos se centram nas disfunções decorrentes de privilegiar excessivamente o processo participativo em si, como garantia principal de alinhamento ao interesse público, independentemente da eficiência do processo, dos resultados e da efetividade das políticas públicas. Assim, a ampliação da participação pode trazer ganhos quanto à legitimidade da tomada de decisão da administração pública, mas dependendo da complexidade do arranjo participativo pode trazer consequências quanto a efetividade dessas políticas. Outra disfunção que é possível destacar desses modelos é quanto a deficiências no campo da integridade pública. Nos modelos participativos, a integridade pública é vista como uma consequência natural da legitimidade democrática do processo participativo e não como um elemento que deve ser estabelecido com a mesma ênfase.

2.1.2 – Modelo de Governança na Administração Pública.

O conceito de governança não é consensual, mas pode-se dizer que governança diz respeito aos processos de governar, dirigir e controlar, realizado não apenas por um conjunto hierarquicamente organizado de atores, mas por outros diversos atores que possam produzir cooperação e tomar decisões (Bevir, 2012).

Como exercício de autoridade a governança está então imersa no fluxo do processo decisório. Assim, destaca-se que o elemento central da ideia de governança é a regulação do processo de tomada de decisão (fluxo decisório) que envolva os múltiplos atores sociais (partes interessadas) para alcançar os objetivos da organização (gerar valor) (Vieira; Barreto, 2019).

O conceito moderno de governança surge no século XX, no âmbito corporativo das empresas privadas, como o “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBCG, 2020).

Apesar de surgir como conceito nas corporações privadas, no final do século XX

o termo governança passa a ser utilizado como conceito em diversas organizações públicas. Em 1995 a OCDE publica *governance in transition: public management reforms in OECD countries*, relatório que analisa diversas reformas da gestão pública implementadas por diversos países naquele período fazendo menção a ideia de governança no setor público (OCDE, 1995). A governança é estabelecida enquanto conceito amplo e a OCDE trata em seus documentos de recomendações na ideia de caminho para uma boa governança.

Em 1996, Rhodes (1996) publica *The New Governance: Governing without Government* em que traz a ideia de governança diferenciando-a de governo, mas traz o conceito imerso ainda nos princípios da Nova Gestão Pública – NGP, como a ideia de “Estado mínimo”, mas com um enfoque na importância da construção de redes. Traz então que a atuação em redes é algo basilar da ideia de governança. Pode-se considerar até mesmo que “governança diz respeito ao gerenciamento de redes” (Rhodes, 1996, p.658). Assim, indica a ideia de governança não como um novo modelo, mas como evolução e aprimoramento do modelo gerencial.

Em 1997, Walter Kickert (1997) publica *Public Governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American ‘Managerialism’* que traz críticas mais intensas à ideia de “gerencialismo” característico do modelo da Nova Gestão Pública, paradigma até então predominante, e destaca que o enfoque exclusivo na eficiência não é a abordagem mais adequada para o setor público, que deveriam ser refletidas outras respostas político-administrativas mais amplas. Assim, traz a ideia de que o conceito de governança pública poderia ser mais apropriado e indicava que naquele momento,

embora não seja tão elaborada e bem desenvolvida quanto a multiplicidade de modelos, métodos e técnicas ‘gerenciais’ disponíveis, a ‘governança pública’ é uma alternativa que possui não só força teórica e analítica convincente, mas também reflete a prática administrativa desenvolvida. (Kickert, 1997, p. 731, tradução nossa)

A governança pública é apresentada então como uma alternativa ao gerencialismo. Assim, sem deixar de levar em consideração a efetividade, a governança tem enfoque na ampliação dos atores sociais envolvidos na tomada de decisão (gestão em rede), entendendo que “governança pública não é apenas uma questão de aumentar a eficiência e a eficácia, mas também de resguardar a legalidade e a legitimidade.” (Kickert, 1997, p.735). Assim, Kickert (1997) já traz as indicações, mesmo reconhecendo que em um estágio ainda não tão desenvolvido naquela época, de um novo modelo para a

Administração Pública.

O conceito de governança pública passa então a influenciar a Administração Pública, e especialmente a partir do início do Século XXI ampliam-se os estudos da temática de forma mais sistemática. A governança pública que abstratamente se refere a todos os processos de governar, leva o foco da Administração Pública a ampliar as interações entre governo e sociedade civil, deixando esses limites cada vez mais fluídos (Bevir, 2012; Osborne, 2009). Assim, a governança também pode se referir, mais concretamente, ao surgimento de novos processos de governos híbridos e multi-jurisdicionais, com partes interessadas plurais, trabalhando juntas em redes” (Bevir, 2012, p.5).

Destaca-se que essa atuação em rede característico da governança tem ênfase não apenas nas relações da organização com atores sociais externos, mas também nas relações dos atores sociais interorganizacionais, buscando flexibilizar a rígida coordenação social hierárquica, característica do modelo burocrático, mas ao invés de focar na coordenação social de mercado, típica do modelo gerencial, o modelo da governança busca utilizar a cooperação por meio da coordenação social em rede (Bevir, 2012). Além de estudos acadêmicos, a temática da governança pública passa a ser difundida nas Administrações Públicas dos diversos países por organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que criou em 1996 o seu Comitê de Governança Pública, e que a partir dos anos 2000, sistematicamente tem estudos e publicações com essa temática. A OCDE implementou inclusive uma Diretoria de Governança Pública, que busca desenvolver essa temática nos diversos países.

O *International Federation of Accountants* – IFAC (2001) publica então o relatório *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* em que, baseada nos princípios organizacionais da governança corporativa, estabelece um enfoque específico para o setor público. O IFAC traz a ideia de que a governança está preocupada com estruturas e processos para tomada de decisão, prestação de contas, controle e comportamento no topo das organizações. Discute-se sobre o caminho para a boa governança, entendendo que a governança é como as organizações são dirigidas e controladas, e o adjetivo “boa” enfoca em como estruturar a governança no caminho adequado. Destaca-se que esse documento do IFAC (2001) tinha o foco no corpo diretivo das organizações e por isso traz a ideia de governança como algo afeto ao topo da

organização. Em 2014, o IFAC publica o documento intitulado *International framework: good governance in the public sector*, já com um enfoque mais abrangente sobre a governança no setor público, reconhecendo a atuação concomitante de diversas partes interessadas distintas (IFAC, 2014). Este documento define que governança

compreende os arranjos implementados para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados. A função fundamental da boa governança no setor público é garantir que as entidades alcancem os resultados pretendidos, agindo sempre no interesse público (IFAC, 2014, p.1, tradução nossa).

No Brasil a utilização do termo governança pública ganha impulso com a edição em 2013 (com a 2ª edição em 2014), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, muito inspirado nos padrões estabelecidos pelo IFAC (TCU, 2014). Seguiram-se diversas outras publicações sobre o tema, como o referencial básico de governança organizacional e os 10 Passos para a Boa Governança (TCU, 2020; 2021). As publicações do TCU, inspiradas na publicação do IFAC (2001) que tinha como enfoque a alta administração da organização, trazem na conceituação esse enfoque, com a distinção entre governança, como as instâncias superiores e decisórias; e a gestão, que conduz as políticas públicas e os serviços prestados. Nesse sentido traz que “enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora” (TCU, 2020, p.16). Assim o Tribunal de Contas da União passa a entender a governança no setor público como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p.5).

Em maio de 2016, a Controladoria-Geral da União e o então Ministério do Planejamento lançam a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016 (Brasil, 2016) que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Em 2017 é editado o Decreto nº 9.203/17 (Brasil, 2017a) que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e confere mais força normativa aos princípios e recomendações da IN Conjunta nº 01/2016, ampliando o potencial de implementação pelos diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Diante desse movimento no âmbito federal, diversos Estados e Municípios tem pautado normativos e iniciativas no campo da governança pública.

Com a ampliação do uso do conceito de governança nas mais diversas áreas e as

vezes com múltiplos sentidos nas organizações, em 2016 a ISO (*International Organization for Standardization*), organização não-governamental independente que elabora diversos padrões internacionais, cria o Comitê ISO TC 309, sobre Governança das Organizações, para estabelecer normas nessa área. Desta iniciativa nasce o ISO 37000:2021 com uma norma orientativa sobre governança nas organizações, públicas ou privadas. A ISO 37000:2021 fornece diversos princípios e aspectos-chave sobre como as organizações podem cumprir o seu propósito e a partir daí indica que a governança está alicerçada nos seguintes resultados: desempenho eficaz; administração responsável; e comportamento ético.

Os documentos oficiais citados sobre governança pública estabelecem diversos princípios em torno do conceito, muitos dos quais acabam sendo reiterados. No quadro (1) a seguir pode-se verificar a consolidação de alguns desses princípios envolvidos na governança.

Quadro 1- Princípios da Governança Pública em publicações oficiais

FONTE:	IFAC (2014)	Poder Executivo Federal - Decreto nº 9.203/17 (Brasil, 2017a)	Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. (TCU, 2013)	ISO 3700:2021
PRINCÍPIOS	Abertura Integridade Resultados Liderança Transparência Gestão de Riscos	Capacidade de resposta; Integridade; Confiabilidade; Melhoria regulatória; Transparência; Prestação de contas e Responsabilidade	Legitimidade; Equidade, Responsabilidade; Eficiência; Probidade, Transparência; Accountability.	Propósito Geração de valor Estratégia Supervisão Engajamento das partes Liderança <i>Accountability</i> Gestão de riscos Responsabilidade social Comportamento ético

Fonte: Elaboração do autor.

Em termos práticos, diante dos princípios da governança pública expressos nos diversos modelos, percebe-se que é possível propor o agrupamento destes em três dimensões que estão presentes nas organizações. A primeira dimensão é a da efetividade, que aponta para o atingimento dos objetivos, desempenho eficaz, capacidade de resposta, liderança (Brasil, 2017a; Kickert, 2017; ISO 31000:2021; IFAC, 2014). A segunda dimensão é a legitimidade, que remete aos princípios de participação das partes interessadas numa articulação em rede, associado ao princípio da transparência, abertura, da responsabilidade (ISO 37000:2021; KickerT, 2017; IFAC, 2014). E a terceira dimensão

é a integridade que consolida os princípios da legalidade e do comportamento ético (ISO 37000:2021; IFAC, 2014; Kickert, 2017). Essas três dimensões que foram delineadas relacionadas com o marco acadêmico (Kickert, 1997), prático (IFAC, 2014) e normativo (ISO,2021) utilizados como inspiração, estão expressas no quadro (2) (ISO 37000:2021; IFAC, 2014; Kickert, 2017).

Quadro 2 - Dimensões da Governança Pública estabelecidas na pesquisa

KICKERT (1997)	IFAC (2014)	ISO 37000:2021	Autor
Efetividade	Arranjos eficazes	Desempenho eficaz	Efetividade (performance e inovação)
Legitimidade	Abertura	Administração responsável	Legitimidade (participação e transparência)
Legalidade	Integridade	Comportamento ético	Integridade (conformidade e ética)

Fonte: Elaboração do autor.

As três dimensões propostas no quadro (2) se influenciam mutuamente e não são estanques, podendo-se entender que desenvolvimento de uma dessas dimensões na governança pública em uma organização seria limitada e equilibrada pelas outras duas. Assim, para uma atuação organizacional sustentável deve-se buscar o equilíbrio entre essas três dimensões da governança e a ênfase demasiada em uma dessas dimensões, em detrimento das outras duas pode ocasionar dificuldades de se atingir o propósito da organização. Por exemplo, ao se dar ênfase a dimensão da efetividade e a performance, uma determinada organização pode na sua governança acabar relegando a dimensão legitimidade e integridade. De outro modo, uma grande ênfase apenas nos processos democráticos em torno da dimensão legitimidade, ou apenas nos aspectos de integridade também pode trazer prejuízos a sua performance. Assim, o desenho proposto da ideia das três dimensões da governança pública, que norteia a discussão de integridade neste trabalho, pode ser ilustrada como na Figura-1.

Figura 1- Dimensões da Governança Pública



Fonte: elaboração do autor

Nas discussões sobre governança pública destaca-se também o conceito de valor público é entendido como:

produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como (Brasil, 2017a, Art. 2, inciso II).

No âmbito da governança pública, pode-se então fazer um paralelo do conceito de valor público, com a proposta das três dimensões do fluxo decisório expressas na Figura-1, em que a dimensão da efetividade está relacionada com o sentido de gerar valor público, a dimensão da integridade relacionada ao sentido de preservar valor, e a dimensão legitimidade está relacionada ao sentido de definir valor em uma organização, por meio da abertura a da participação mais efetiva das partes interessadas.

Assim, nesta pesquisa, a governança pública será compreendida como a regulação do processo de tomada de decisão que envolva os múltiplos atores sociais, externos e internos à organização (legitimidade), para alcançar os objetivos pretendidos (efetividade), com adesão aos valores e princípios estabelecidos (integridade).

2.2. Governança, integridade, riscos e controle (GIRC)

Como discutido, partiu-se do pressuposto da ideia de Governança Pública como um modelo teórico que entende o fluxo decisório dentro de um sistema que permite o equilíbrio entre as dimensões da efetividade, legitimidade e integridade. Esta dissertação, como opção conceitual lança foco na dimensão da integridade, pressupondo esta como uma dimensão específica da governança pública, mas entendendo que essa dimensão influencia e é influenciada pelas outras duas.

Neste contexto, parte-se do conceito de integridade pública como “o alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017, p.3). Portanto, a integridade enfatiza a necessidade de estabelecer um fluxo decisório na perspectiva ética da conduta dos indivíduos, com o foco ao alinhamento moral (valores e crenças), social (cultura), normativo (direito) e organizacional (sistemas). A integridade tem relação com a construção da confiança pública e pressupõe que os atores sociais atuantes e/ou impactados nos processos decisórios de uma organização terão conduta compatível com princípios e valores estabelecidos pelo conjunto social envolvido. Em suma, que haverá a priorização dos interesses públicos (universalismo) em relação aos interesses privados (particularismo).

Internacionalmente, o conceito de integridade (*integrity*) tem sido utilizado numa perspectiva estrita, ligada a conduta ética, aquilo que se faz baseado em princípios universais morais, ou seja, independentemente de sanções (OCDE, 2017). Assim, integridade tem como foco a cultura organizacional e a conduta dos indivíduos que a compõem. Em paralelo tem-se o conceito de conformidade (*compliance*) mais amplamente difundido nas organizações, alinhado a ideia de legalidade, de cumprimento das leis e normas aplicáveis e, portanto, sancionáveis (COSO, 2007) e, portanto, com foco nos processos organizacionais.

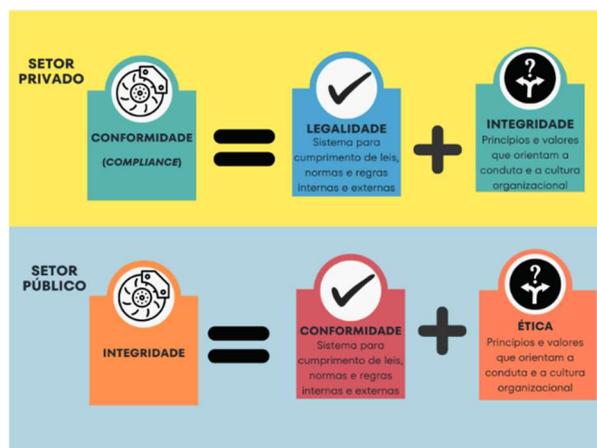
Apesar da distinção conceitual, na estrutura das organizações as ações de integridade e conformidade muitas vezes tem abordagens comuns. Algumas organizações na prática de suas ações abordam a integridade como contida nas ações de conformidade, outras, ao inverso tratam a integridade de maneira mais ampla, dentro da qual está contida as ações de conformidade. Outras, por simplificação prática, acabam adotando como sinônimos o termo integridade (*integrity*) e conformidade (*compliance*) como sinônimos.

Nas organizações privadas é comum se referir à conformidade (*compliance*) no sentido mais abrangente, na qual está contida a ideia de integridade, muitas vezes se referindo a ideia de cultura da conformidade (ISO, 2021b), no sentido de conduta baseada em valores, crenças, ética.

Em sentido inverso, no Brasil, para as organizações públicas, o conceito de integridade é que tem sido adotado como mais amplo, que também abrange o cumprimento de normas e regras dentro da organização, e assim contém a ideia de conformidade (*compliance*) e de ética. Assim, tem-se chamado de Gestão da Integridade (Brasil, 2021b) o que internacionalmente tem-se denominado de Sistema de Gestão de *Compliance* (ISO, 2021b). É essa a visão que tem sido fomentada a partir da construção conceitual difundida pela Controladoria-Geral da União ao definir um Programa de Integridade, quer seja para verificar a adoção de medidas de integridade pelos órgãos e entidades públicas, quer seja para avaliar programas das empresas privadas, no âmbito do previsto na Lei anticorrupção empresarial – Lei nº 12.846/13 (CGU, 2017).

Com o intuito de manter valor na organização, percebe-se que apesar da utilização de nomenclaturas e enfoques muitas vezes distintos, a atribuição das atividades em torno da conformidade ou integridade, no setor público e privado, em termos de elementos organizacionais mobilizados, tem dois eixos comuns de atuação. Um primeiro eixo volta atenção para a adoção de um sistema que possibilite a organização assegurar-se do cumprimento de leis, normas e regras internas e externas, e um segundo eixo voltado à disseminação de princípios e valores que orientem a conduta e a cultura organizacional. Pode-se visualizar esse entendimento conforme expresso na Figura-2 a seguir.

Figura 2- Abordagem da conformidade e integridade nos Setores Privado e Público



Fonte: elaboração do autor

Nessa perspectiva, como uma pesquisa voltada para o Setor Público, utiliza-se nesta dissertação o conceito de integridade com uma abordagem mais ampla, que consolida dois elementos distintos que compõem a estratégia da organização. O primeiro elemento se refere à ética, que se alinha ao princípio da moralidade na Administração Pública, com ênfase na prevenção e remete para o estabelecimento de uma cultura de integridade na organização. O segundo elemento é a conformidade em sentido estrito, o cumprimento de políticas e normativos, que se alinha ao princípio da legalidade na Administração Pública, com ênfase na sanção e remete ao estabelecimento de um sistema de gestão que objetive detectar, remediar e punir irregularidades. Essa relação conceitual pode ser representada conforme a Figura-3.

Figura 3- – Elementos do conceito de Integridade Pública



Fonte: elaboração do autor

Ao utilizar o termo de gestão da integridade em uma organização, isso pressupõe mobilizar os recursos, os processos e as pessoas para fomentar uma cultura de integridade entre os seus agentes e estabelecer um sistema com políticas e procedimentos que garantam o cumprimento das regras de conformidade. Para isso é importante que as

organizações possuam um Programa de Integridade que pode ser caracterizado como um “conjunto estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta”, conforme dispõe o inciso I, do art. 2º, do Decreto nº 10.756/21 (Brasil, 2021b). O Programa de Integridade tem o objetivo de articular as diversas ações que tenham impacto na integridade da organização pública e que são executadas por diversas unidades distintas, independentemente do seu lugar no organograma institucional, numa perspectiva de gestão em rede, e não necessariamente hierárquica. Assim, muitas vezes a adoção de um Programa de Integridade não quer dizer necessariamente fazer novas ações na organização, mas especialmente articular e sistematizar as ações realizadas, que tenham impacto na dimensão integridade da governança organizacional (Figura-3).

No âmbito de um Programa de Integridade pode-se citar três elementos fundamentais:

- a) Unidade de Gestão da Integridade (UGI) – Como as medidas de integridade são implementadas em diversos setores, é fundamental que seja atribuída a uma unidade específica a função de articular, coordenar a execução e o monitorar as medidas implementadas. Destaca-se que no âmbito da governança pública, com o foco em redes, a função da UGI é articular os diversos atores sociais envolvidos na gestão da integridade, com uma coordenação em rede e não necessariamente baseada em hierarquia;
- b) Plano de integridade – que organiza o conjunto de medidas que serão adotadas pela organização, em um determinado período;
- c) Controles baseados em riscos para a integridade – as medidas a serem implementadas devem ser planejadas com base numa gestão de riscos, priorizando medidas de tratamento nas áreas de maior risco para a integridade.

Destaca-se que ao dar ênfase a ações de integridade em uma organização, deve-se levar em consideração que esta é uma das dimensões da governança e, portanto, essas ações devem ser equilibradas e ter como limites a legitimidade e a efetividade da organização (Figura-1). Diante disso, nos elementos dispostos como componentes de um Programa de Integridade, um dos aspectos mais relevantes é que a estruturação desse Programa deve ser baseada em uma gestão de riscos para a integridade, para que não haja nem um subdimensionamento da estrutura e ações que tenham impacto na integridade,

nem haja uma supervalorização de ações de integridade, que engessem a organização.

O estabelecimento de controles baseados em risco, é um aspecto fundamental da governança corporativa (TCU, 2014; ISO, 2021b). A governança corporativa traz consigo a ideia de dirigir e controlar as organizações para que atinjam o seu propósito, mas sinaliza que esse controle deve ser baseado numa gestão de riscos, para que sejam direcionados os maiores esforços da organização para mitigar os principais riscos em que ela esteja imersa.

No referencial Básico de Governança do TCU, a gestão de riscos e controle internos são mecanismos importantes para garantir a boa governança corporativa (TCU, 2014). A ISO 37000:2021, sobre governança nas organizações, expressa dentre os mecanismos relevantes da conceituação, que as organizações tomem decisões baseadas em riscos. O Decreto nº 9.203/17 traz como uma diretriz da governança corporativo das organizações públicas a implementação de controles internos baseados na gestão de risco (Brasil, 2017a).

Os dois principais modelos de gestão de riscos utilizados pelas organizações, públicas ou privadas, são o COSO-ERM (COSO, 2007) e a ISO 31000 (ISO, 2018). O primeiro apresenta a metodologia dividida em oito componentes: ambiente interno, fixação de objetivos, identificação de eventos, avaliação de riscos, respostas aos riscos, atividades de controle, informações e comunicações, e monitoramento. O segundo traz uma metodologia baseada no seguinte fluxo: estabelecimento do contexto, processo de avaliação de riscos, tratamento dos riscos, comunicação e monitoramento.

Assim, parte-se da noção de que a gestão de riscos consiste em um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. Destaca-se que o TCU publicou um Manual de Gestão de Riscos e a CGU publicou um Guia Prático para Gestão de Riscos para a integridade e esses documentos tem sido adotados, junto com as metodologias do COSO-ERM e da ISO 31000:2018, como referências para adoção da Gestão de Riscos pelas organizações públicas brasileiras (TCU, 2020; CGU, 2018b; COSO, 2007; ISO, 2018).

Nesta pesquisa adotou-se como referência para a gestão de riscos o padrão ISO 31000, considerando que controle é toda medida que está modificando um risco. Considera-se também que a gestão de risco é parte integrante de todos os processos de uma organização e, portanto, faz parte do fluxo da tomada de decisão. Esse processo deve ser dinâmico, capaz de reagir a mudanças, considera fatores humanos e culturais, e

permite um processo de melhoria contínua da organização (ISO, 2018).

No fluxo da gestão de riscos, a partir da análise do contexto, tem-se a identificação dos principais eventos de risco envolvidos no processo. Em seguida, ocorre a avaliação desses riscos, em termos de probabilidade e impacto nos objetivos da organização, e, por fim, o estabelecimento das medidas de tratamentos desses riscos, com a eventual definição dos controles internos a serem implementados (evitar, aceitar, transferir ou mitigar). Como um fluxo de melhoria contínua, esse processo de gestão de riscos deve realizar um monitoramento e comunicação contínuos (ISO, 2021).

Esta pesquisa, tem foco o risco para a integridade que é a “possibilidade de ocorrência de evento de corrupção, fraude, irregularidade ou desvio ético ou de conduta que venham a impactar o cumprimento dos objetivos institucionais”, conforme dispõe o inciso II, do art. 2º, do Decreto nº 10.756/21.

2.3. Riscos para a integridade nas contratações públicas.

Os contratos administrativos são aqueles celebrados pela Administração Pública, com entes públicos ou privados em regime de direito público, que concede prerrogativas específicas ao ente público (Di Pietro, 2021). No caso específico desta pesquisa, ao citar o termo contratações públicas, tem-se como referência as aquisições de bens e serviços realizados pela Administração Pública brasileira que são regulados pela Lei nº 14.133/21 (Brasil, 2021a).

As contratações públicas estabelecem uma relação entre a Administração Pública e entes privados. Estas transações ocorrem em um contexto de elevado risco de integridade, pois “além do volume de transações e dos interesses financeiros em jogo, os riscos de corrupção são exacerbados pela complexidade do processo, pela estreita interação entre funcionários públicos e empresas e pela multiplicidade de partes interessadas.” (OCDE, 2016, p.6)

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) destaca a importância da governança das contratações. A nova legislação enfatiza expressamente a dimensão da efetividade (promover eficiência, efetividade e eficácia das contratações) e da integridade (promover um ambiente íntegro e confiável).

Apesar de não indicar expressamente a legitimidade, enquanto dimensão conceitual da governança, a NLLC tem diversos dispositivos que buscam ampliar a

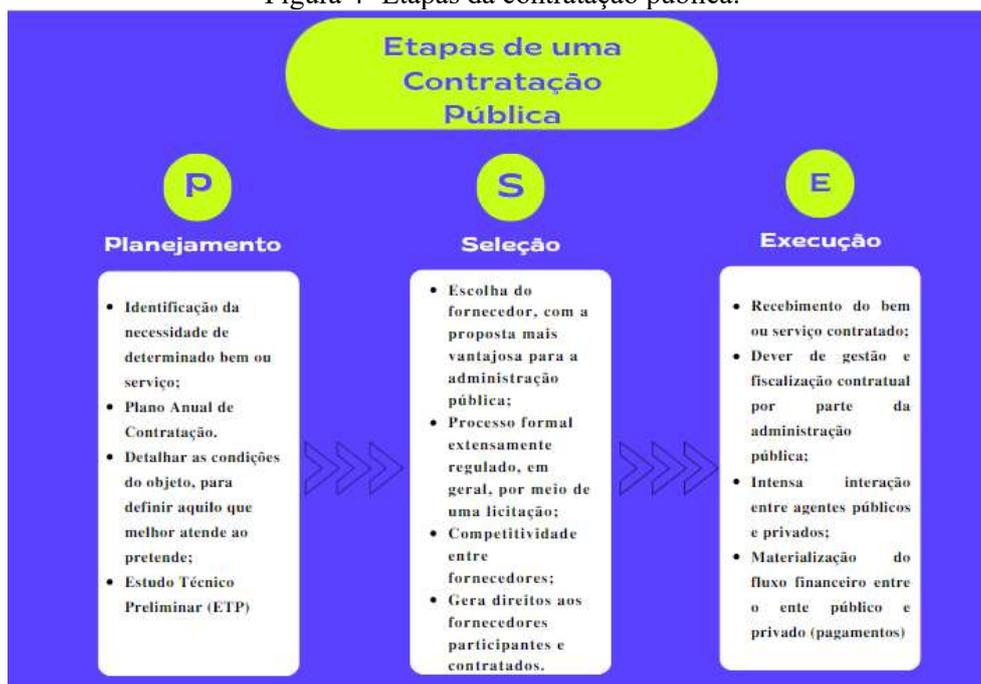
transparência, especialmente com a previsão de funcionamento do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e mesmo de forma mais limitada, enfatiza a importância de arranjos participativos, com a indicação de que o referido portal deve conter ferramentas que permitam uma gestão compartilhada com a sociedade (Lei nº 14.133/21, Arts.174 a 176). Destaca-se que o PNCP é uma inovação da NLLC e terá abrangência nacional, mas ainda não está em funcionamento. Assim, destaca-se a iniciativa do PNCP como potencial, mas como ainda será regulamentado e implementado, necessita de um período de aplicação para se analisar os seus reais benefícios, quanto à transparência e à participação social nesse fluxo.

A ênfase na integridade também se destaca na NLLC, com a exigência da implementação de Programas de Integridade pelos fornecedores de contratos de grande vulto (Art.25, §4º), como atenuante na aplicação de sanções (Art. 156, §1º, inciso V), como requisito para a reabilitação de pessoa jurídica sancionada (Art. 163, parágrafo único), e até mesmo com critério de desempate em processos licitatórios (Art. 60, Inciso IV).

Nesse caminho, a NLLC trouxe a indicação da importância da implementação de controles preventivos e práticas permanentes e contínuas de gestão de riscos, com adoção de medidas que promovem relações íntegras e confiáveis (Art. 169, §1º) e apontou a exigência de que os entes regulamentassem essa atividade. Neste caminho vislumbra-se o espaço para a construção de medidas de integridade no fluxo das contratações, que é exatamente o objeto desta pesquisa. Entretanto, a exemplo do PNCP, o destaque da medida é potencial, pois é necessário reconhecer que há o risco de que essa regulamentação, que ficará a cargo de cada ente, acabe focando em controles burocráticos e não alinhados com uma efetiva gestão de riscos. Destaca-se inclusive que ao contrário de outros dispositivos da NLLC, não se percebe atualmente uma movimentação efetiva dos entes públicos em regulamentar e sistematizar esses controles preventivos indicados no Art. 169.

O fluxo da contratação, em geral, é organizado em três etapas: planejamento; seleção (licitação); e execução. Essas três etapas do fluxo da contratação podem ser visualizadas de forma resumida como expresso na Figura-4 a seguir.

Figura 4- Etapas da contratação pública.



Fonte: elaboração do autor.

A etapa de planejamento é o momento que se inicia com a identificação da necessidade de determinado bem ou serviço, e em que se busca detalhar as condições do objeto, tanto para definir aquilo que melhor atende ao pretendido pela Administração Pública, como para definir critérios que possam assegurar um tratamento isonômico entre os possíveis fornecedores e permitir uma competição justa. O principal instrumento dessa etapa é o Estudo Técnico Preliminar (ETP) que é o:

documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. ((Lei nº 14.133/21, Art.6º, Inciso XX)

Essa etapa é uma das mais importantes do fluxo de contratação, apesar de muitas vezes não ser dada a devida importância, sendo tratada apenas como uma etapa preparatória da licitação, até mesmo pela própria Lei nº 14.133/21. Apesar disso, a NLLC trouxe um maior detalhamento dessa etapa, regulando o que deve conter no estudo preliminar e indicando a necessidade de sua compatibilização com um Plano de Contratação Anual.

No planejamento, geralmente entendido como uma fase interna do processo licitatório, ainda há grande deficiência de transparência e participação, reduzindo o

controle social e aumentando o risco para a integridade. Por exemplo, o direcionamento da aquisição para determinados fornecedores pode ser feito nessa etapa, seguindo-se a uma licitação e execução contratual que dê aspecto de legalidade a um processo de integridade maculada no planejamento. A baixa transparência e participação da sociedade nessa etapa aumenta a probabilidade dos riscos para a integridade.

A segunda etapa da contratação pública é a de seleção do fornecedor (licitação). Inicia-se com a publicação do edital da licitação e encerra-se com a celebração do contrato. Por ser uma fase totalmente pública, em geral conta com acentuada transparência, e com extensa regulação pela Lei de Licitações. É nessa fase que a Administração Pública acaba concentrando a sua gestão de riscos, identifica a maior parte dos riscos para a integridade e busca adotar medidas de tratamento. Todavia percebe-se que a maior parte das medidas são meros controles burocráticos, que buscam aplicar dispositivos da própria lei.

Destaca-se que controle com foco em meros anteparos burocráticos, muitas vezes deixa essa fase mais morosa, e nem sempre têm o efeito esperado quanto a manter a integridade do fluxo. É possível perceber uma acentuada ênfase nos aspectos de conformidade e poucas medidas de tratamento dos riscos de integridade que garantam o comportamento dos agentes com base em princípios e valores, com o devido monitoramento. Ou seja, na prática, se identificam muitos riscos de conformidade que são apenas parte dos riscos de integridade.

A terceira etapa da contratação pública é a execução contratual, que é a entrega do bem ou serviço contratado. Nessa etapa, destaca-se a importância da fiscalização contratual. Por ser, em geral, uma fase longa, e em que há uma interação intensa entre agentes públicos e privados, é uma etapa com diversos riscos para a integridade. Essa é a fase em que ocorrem os pagamentos aos fornecedores, por isso, ocorre um fluxo intenso de recursos financeiros entre o ente público e privado, ampliando-se a probabilidade e o impacto dos riscos para a integridade. Além disso, os desvios de integridade que ocorreram nas etapas anteriores são, de fato, materializados nas vantagens econômico-financeiras na etapa de execução contratual.

Nessa etapa amplia-se também o número de agentes públicos que são impactados pelo fluxo da contratação, pois além da equipe de fiscalização e gestão do contrato, o fornecimento de bens e serviços impacta indiretamente diversos outros agentes públicos que são beneficiários desses produtos e serviços. Com isso, entende-se que das três etapas

do fluxo de contratações essa é que requer uma maior atenção na identificação e mitigação de possíveis riscos para a integridade.

Com base na avaliação dos riscos para a integridade do fluxo das contratações públicas, é fundamental a implementação de medidas para tratamento desses riscos, identificados nessas três etapas da contratação pública. Assim, o modelo de maturidade a ser proposto para avaliar as medidas implementadas para tratamento e mitigação desses riscos, pode contribuir com esse processo, percorrendo o caminho metodológico descrito no capítulo seguinte.

3. METODOLOGIA

A pesquisa objetiva estabelecer um modelo para avaliar a maturidade da gestão da integridade nas contratações públicas. O estudo parte de uma coleta de dados sobre iniciativas para mitigar riscos para a integridade, registradas em documentos internacionais, nacionais, normativos e práticas realizadas em organizações públicas federais. Com base nestes dados elabora-se um modelo de maturidade que possa ser aplicado ao fluxo das contratações públicas de uma organização, tendo como itens de avaliação medidas para tratamento de riscos para a integridade.

Parte-se da ideia de maturidade como o estabelecimento de níveis sequenciais, que correspondam a um caminho desejado de evolução, a ser seguido entre um estágio inicial até o nível máximo estabelecido como o ideal para determinado processo. (Campos, 2003) e que “os modelos de maturidade de gestão de processos são reconhecidos como importantes ferramentas evolutivas para avaliar e melhorar sistematicamente as capacidades das organizações” (Costa; Piana, 2020, p.2)

Com um desenho inicial do modelo de maturidade, construído a partir das melhores práticas/recomendações nacionais e internacionais, aplicou-se o modelo em uma amostra de organizações, para validar a sua relevância e aplicabilidade como instrumento de avaliação da maturidade da gestão dos riscos de integridade. A partir desses resultados serão propostos ajustes no desenho do modelo e analisados os limites e possibilidade de aplicação em outras organizações.

A primeira etapa, para a construção do modelo, pode ser considerada uma pesquisa de natureza documental, com uma análise exploratória de dados em que “o pesquisador tem flexibilidade para responder aos modelos revelados na análise preliminar dos dados. Assim, padrões na coleta de dados guiam a análise de dados ou sugerem revisões do seu plano preliminar.” (Cooper; Schindler, 2016, p. 408).

A segunda etapa, de aplicação do modelo de maturidade em alguns órgãos públicos, teve como propósito validar sua relevância e aplicabilidade. Nesta etapa, foi adotado um desenho de pesquisa caracterizado como estudo de caso múltiplo que replica a análise de uma série instrumental de estudos de caso, permitindo a generalização dos resultados (Blaikie, 2010). Esta etapa é um estudo de campo que ocorre “por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo” (Gil, 2002, p.53). Assim,

os dados coletados no estudo de campo, servirão para validar a relevância e aperfeiçoar metodologicamente o modelo proposto.

Para a seleção dos casos, observou as condições de forma pragmática (Cooper; Schindler, 2016). Para testar o modelo em diferentes tipos de organizações públicas, optou-se por aplicar o modelo a pelo menos um órgão de cada esfera de governo – em razão das possíveis diferenças de maturidade que são esperadas entre esses níveis de governo. Além disso, como boa parte dos documentos pesquisados para compor os elementos de avaliação do modelo foram obtidos de manuais e referenciais do Poder Executivo Federal, optou-se por fazer a aplicação em dois órgãos federais distintos, para verificar o resultado do modelo em órgãos de competências e estruturas mais próximos. Assim, foi possível realizar a validação, por meio da análise da aplicação do modelo MGIC, em quatro casos, sendo um órgão municipal, um órgão estadual e dois órgãos federais. A escolha de aplicar o modelo em órgãos municipais, estaduais e federais teve o objetivo de testar como o modelo de maturidade seria útil em organizações governamentais de estruturas e portes distintos.

Pode-se então detalhar os procedimentos metodológicos desta pesquisa nas seguintes etapas:

Etapa 1 – identificação de documentos e experiências utilizados como referência.

Para a definição do modelo de avaliação da integridade do fluxo das contratações públicas foi realizada uma pesquisa exploratória documental de experiências que pudessem influenciar e servir de referência para a estruturação do modelo. Foram pesquisados então normativos brasileiros que têm relação com o fluxo das contratações e a gestão de seus riscos de integridade; guias e manuais, nacionais e internacionais, transversais a essa temática; e por fim procedeu-se a uma pesquisa de Programas de Integridade publicados, dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Destaca-se que não foi identificado um modelo específico que pudesse ser adotado na íntegra para tratar o problema proposto por essa pesquisa, assim, os diversos modelos analisados são adotados como referência e inspiração para a proposta de um novo modelo.

Etapa 2 – identificação de medidas de tratamento para mitigação de riscos de integridade nas contratações públicas:

A partir dos documentos coletados na etapa anterior, foi possível pesquisar um conjunto de iniciativas implementadas no fluxo das contratações que pudessem ser consideradas medidas de tratamento para mitigação de riscos para a integridade nas contratações. Desta forma, as medidas de tratamento puderam ser utilizadas como itens de avaliação da maturidade.

O fluxo padrão de uma gestão de riscos, conforme estabelecido no ISO 31000, parte da identificação de riscos, análise e avaliação desses riscos e o posterior delineamento de medidas de tratamento (ISO, 2018). Entretanto, o modelo proposto nesta pesquisa baseia-se na identificação de um conjunto amplo de medidas de tratamento de riscos, com base em medidas já utilizadas por diversas organizações. Assim, a partir desse conjunto de iniciativas mapeadas como medidas de tratamento de riscos para a integridade nas contratações, foi possível elaborar um rol exemplificativo de riscos para a integridade, para os quais essas medidas podem ser utilizadas para tratamento, em um processo de análise reversa, em relação ao fluxo padrão de uma gestão de riscos. Todavia, o rol de possíveis riscos para a integridade identificados nessa pesquisa podem ser considerados um rol exemplificativo e resultado colateral, sendo o resultado principal o conjunto das medidas de tratamento para mitigação dos riscos para a integridade que compõem o modelo de maturidade proposto.

Etapa 3 – proposta de um modelo de maturidade da gestão de integridade nas contratações públicas – MGIC

Com base nas medidas de tratamento dos riscos para a integridade identificadas na etapa anterior, foi possível estabelecer um modelo de avaliação de maturidade. As medidas de integridade subsidiaram então a definição dos itens de avaliação do Modelo de Maturidade MGIC.

Para cada item de avaliação indicado no modelo, buscou-se desenhar 4 níveis de maturidade de implementação, estabelecendo uma valoração de 1 para o nível mais limitado, 2 – para o nível mais básico; 3 para o nível sustentado e 4 para o nível otimizado. Essa gradação permite escalonar graus de profundidade de aplicação de determinada medida de tratamento, o que pode permitir que a organização opte por uma maior ou menor intensidade de determinada medida de acordo com a avaliação de riscos para a

integridade específica em seu fluxo de contratação.

Os itens de avaliação foram então classificados de acordo com as etapas do fluxo das contratações que ele tem impacto, considerando as etapas de: planejamento; seleção; e execução.

Etapa 4 – aplicação do modelo (MGIC) em uma organização pública

Para testar a aplicabilidade e subsidiar ajustes necessários ao modelo final proposto, o modelo foi aplicado para a avaliação da maturidade da gestão da integridade do fluxo da contratação de algumas organizações públicas.

O modelo propõe níveis de maturidade para cada item de avaliação, que necessitam de informações da organização para o seu enquadramento assertivo. O enquadramento em cada nível de maturidade, pode necessitar de informações de integrantes internos da organização, especialmente os que atuam diretamente no fluxo das contratações ou responsáveis pela gestão de integridade do órgão, ou na auditoria interna. Todavia, as informações necessárias para o preenchimento dos itens de avaliação são públicas, permitindo que a aplicação também por atores externos, da academia ou da sociedade civil, apesar da interação com agentes da própria organização pública tornar a avaliação mais precisa.

Para a coleta de informações necessárias ao preenchimento do Modelo MGIC estão previstos os seguintes procedimentos:

- Pesquisa de documentos e informações na internet e no site do órgão sobre o fluxo das contratações públicas;
- Entrevista com o responsável pela Unidade de Gestão de Integridade e/ou do setor de contratações do órgão.

Com as informações coletadas procedeu-se então o preenchimento do modelo de avaliação – MGIC e o devido enquadramento nos respectivos níveis de maturidade, para cada órgão.

Etapa 5 – Análise dos resultados e ajustes no modelo

Após a aplicação do modelo nas organizações selecionadas, para avaliar a maturidade da gestão de integridade no fluxo das contratações, os resultados coletados

nessa aplicação podem ser analisados para subsidiar ajuste necessários ao modelo desenhado, para estabelecer uma versão final do modelo a ser proposto, como objetivo da pesquisa. Pode-se também analisar as potencialidades e limites do modelo enquanto resposta ao problema proposto na pesquisa.

As cinco etapas expressas nessa seção, que estabelecem os procedimentos metodológicos para a atingimento do objetivo proposto nessa dissertação podem ser estabelecidas de forma resumida como expresso na Figura-5

Figura 5- Etapas da metodologia da pesquisa.



Fonte: elaboração do autor.

O desenvolvimento das etapas com os procedimentos metodológicos definidos neste Capítulo, estão expressos nos capítulos a seguir.

4. DESENHO DO MODELO DE MATURIDADE DA GESTÃO DE INTEGRIDADE DAS CONTRATAÇÃO PÚBLICAS - MGIC

Conforme descrito na metodologia, a pesquisa busca estabelecer um modelo válido de maturidade da gestão de integridade das contratações públicas, aplicável aos órgãos públicos. A execução desse percurso metodológico é detalhada nas seções a seguir.

4.1 – Desenho do Modelo de Maturidade

As ações realizadas para o desenho inicial do Modelo de Maturidade MGIC estão expressos nas seções a seguir.

4.1.1 – Pesquisa de elementos para a construção do modelo de maturidade

Inicialmente, para o delineamento do modelo, buscou-se identificar elementos que pudessem contribuir com a sua construção, em normativos, manuais, guias e orientações de organizações nacionais e internacionais e, por fim, por meio da análise dos Programas de Integridade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

4.1.1.1 – Normativos analisados que influenciaram o desenho do modelo

Para coletar elementos que subsidiassem a proposição do modelo de maturidade, foi realizada uma pesquisa nos normativos que regulamentam as contratações públicas e a gestão da integridade, pois essas normas estabelecem ações que já devem ser implementadas pelas organizações públicas. Assim, para cada normativo, foi possível identificar o escopo e destacar aquilo que pode contribuir com o modelo.

a) Decreto nº 9.203/17 – Governança na Administração Pública Federal (Brasil, 2017a)

O Decreto Federal da Governança Pública dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal e reforça dispositivos inspirados na Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016 da Controladoria-Geral da União e do Ministério do Planejamento (Brasil, 2016). O Decreto define a governança pública como sendo os mecanismos postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão. Conforme o

inciso IV, do art. 4º, o Decreto estabelece como diretriz da governança pública articular instituições e coordenar processos com vistas a gerar, preservar e entregar valor público, entendido como produtos e resultados entregues com respostas efetivas e úteis às demandas de interesse público (Brasil, 2017a). Assim, em termos normativos, este Decreto pode ser considerado como um importante direcionamento da gestão pública federal em favor dos princípios estabelecidos em torno do modelo da Nova Governança Pública.

O Decreto traz como um dos princípios da governança pública a implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores (Art. 4º, inciso VI). A gestão de riscos estabelece a necessidade de integração desse processo ao planejamento estratégico e aos seus desdobramentos em todos os níveis da organização. Assim, o Decreto traz um direcionamento claro sobre a importância da incorporação da gestão de riscos como um elemento estratégico para a Administração Pública, sendo os riscos para a integridade um de seus principais aspectos.

O art. 18 do Decreto reafirma que a auditoria interna governamental deve adicionar valor e melhorar as operações das organizações em favor do alcance de seus objetivos, contribuindo para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança (Brasil, 2017a).

Quanto à auditoria interna prevista no normativo, verifica-se o alinhamento com o expresso no modelo de capacidade desenvolvido pelo Instituto Internacional de Auditores Internos, que é utilizado para avaliar o desenvolvimento da função de auditoria interna em uma organização. O referido modelo classifica a maturidade da auditoria interna em cinco níveis, do nível inicial ao otimizado. Para cada nível, verifica-se elementos como: as estruturas de governança; relacionamentos e cultura organizacional; gestão de desempenho e responsabilidades; práticas profissionais; gestão de pessoas; serviços e funções da auditoria interna (IIARF, 2009). Destaca-se que, quanto ao elemento de funções da auditoria interna, tem-se no nível 2 uma auditoria interna com foco na conformidade; no nível 3 uma auditoria interna baseada em desempenho; no nível 4 uma auditoria interna com foco em governança e gestão de riscos; e no nível 5 uma auditoria interna reconhecida como agente chave de transformação da organização.

Ressalta-se que a atuação da auditoria interna no fluxo das contratações, é um fator importante para contribuir com a mitigação dos riscos de integridade e, por isso,

deve ser um elemento relevante no modelo de maturidade proposto.

Este Decreto foi o primeiro normativo a exigir dos órgãos e Entidades Federais, conforme dispõe o art. 19, a criação dos seus respectivos Programas de Integridade, com ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção (Brasil, 2017a). Além disso, disciplina que cada órgão e entidade deve atribuir a uma unidade específica a responsabilidade pela implementação deste programa, que deve ser construído a partir de uma gestão de riscos e ter um monitoramento contínuo. Após esse normativo, houve um intenso movimento dos órgãos e entidades federais para construírem os seus Programas de Integridade, com apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), a quem foi atribuída a competência de estabelecer os procedimentos necessários para a estruturação desses programas. A construção de um Programa de Integridade pode ser uma oportunidade para planejar ações junto ao fluxo das contratações públicas, apesar de não haver a sinalização direta dessa área no Decreto.

As principais contribuições deste normativo para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (3).

Quadro 3 – Contribuições do Decreto nº 9.203/17 ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.	- Foco central na governança pública;
	- Mapeamento de riscos em apoio a tomada de decisão e a melhoria dos processos organizacionais;
	- Exigência do Programa de Integridade para os órgãos federais;
	- Atribuição de uma unidade de gestão da integridade em cada órgão;
	- Relevância da Auditoria interna;

Fonte: Dados da pesquisa

b) Decreto nº 10.756/21 – Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (Brasil, 2017a).

Este Decreto, institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF) em complemento ao processo iniciado com o Decreto nº 9.203/17, que determina a instituição dos Programas de Integridade pelos órgãos do Poder Executivo Federal (Brasil, 2017a). O Decreto 10.756/21 deixa mais claros alguns conceitos imersos na gestão da integridade pública, por exemplo:

Art. 2º.

I- programa de integridade - conjunto estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta;

II - risco para a integridade - possibilidade de ocorrência de evento de corrupção, fraude, irregularidade ou desvio ético ou de conduta que venha a impactar o cumprimento dos objetivos institucionais;

III - plano de integridade - plano que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período, elaborado por unidade setorial do Sipef e aprovado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade; e

IV - funções de integridade - funções constantes dos sistemas de corregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética e transparência.

(Brasil, 2021b)

Destaca-se a distinção estabelecida entre Programa de Integridade, que expressa toda a estrutura da organização para a gestão de integridade e estabelece como ocorre a articulação e coordenação, e o Plano de Integridade, que estabelece um conjunto de ações de integridade a serem executadas em determinado período. Destaca-se também a definição de risco para a integridade, como um tipo de risco específico a ser identificado - esses riscos eram comumente considerados dentro dos riscos operacionais. O plano de integridade deve ser um instrumento para toda a gestão, considerando os riscos para a integridade, inclusive junto ao fluxo das contratações públicas.

O Decreto traz a ideia da gestão da integridade como um sistema, coordenado por um órgão central, neste caso a CGU, e com Unidades de Gestão de Integridade (UGI) setoriais em cada órgão, com atribuições específicas. Essa conceituação que envolve a gestão de integridade, apesar de ser estabelecida nesse Decreto apenas para o Poder Executivo Federal tem o potencial de virar referência para a adoção de ações de integridade dos demais entes subnacionais. É atribuída a UGI competências para coordenar a gestão dos riscos de integridade; promover a orientação e o treinamento; monitorar e avaliar as ações de integridade; propor ações e medidas de integridade; reportar à autoridade máxima do órgão o andamento do programa de integridade.

Destaca-se que o Decreto estabelece um sistema de gestão de integridade que atuará nas diversas áreas da Administração Pública. Assim, explicita atribuições, mas não áreas específicas de atuação. Entretanto, apesar de não citar especificamente o fluxo de contratações públicas, as atribuições das UGI têm potencial para interagir de forma assertiva com esse fluxo e é um elemento crítico de aprimoramento da integridade nas contratações públicas, atuando como segunda linha de controle e, portanto, elemento importante de avaliação a ser inserido no modelo proposto.

As principais contribuições deste normativo para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (4) a seguir.

Quadro 4 – Contribuições do Decreto nº 10.756/21 ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal.	- Programas de Integridade e Plano de Integridade;
	- Integridade como um sistema dentro da gestão, com a atribuição de coordenação a uma Unidade de Gestão da Integridade (UGI);
	- Funções que podem ser atribuídas a uma UGI
	- Definição de Risco para a Integridade

Fonte: Dados da pesquisa

c) Portarias CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019 - orientações para estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade da Administração Pública Federal

Com a obrigatoriedade de implementar os Programas de Integridade, conforme dispõe o Decreto nº 9.203/17, e a atribuição da Controladoria-Geral da União (CGU), para estabelecer os procedimentos necessários para o cumprimento dessa obrigatoriedade, foi editada a Portaria CGU nº 1.089/18, complementada posteriormente pela Portaria CGU nº 57/19, com orientações para a estruturação, execução e monitoramento dos Programas de Integridade (Brasil, 2018; 2019). A Portaria CGU nº 57/19 apresentou a estrutura conceitual aplicável a gestão da integridade nos órgãos federais, sendo que boa parte do disciplinado nessa Portaria embasou o posterior Decreto nº 10.756/21, que também trouxe orientações operacionais sobre a execução dos Programas de Integridade.

Nota-se uma preocupação com o estabelecimento de orientações operacionais úteis aos órgãos federais, inclusive citando as etapas para a elaboração do Programa de Integridade. As Portarias chegam a citar alguns processos que devem ser contemplados no Programa de Integridade, tais como: a promoção da conduta ética, da transparência pública, do tratamento anônimo de denúncias, da implementação de procedimentos de responsabilização e da prevenção do conflito de interesses.

Destaca-se que as referidas Portarias não mencionam os fluxos de contratação pública dentre aqueles que obrigatoriamente devem ser objeto de ações de promoção da integridade. Todavia, o parágrafo único, do art. 7º, da Portaria nº 57/2019, indica expressamente que os órgãos e as entidades devem expandir o alcance de seu Programa de Integridade para os seus fornecedores (Brasil, 2019). Como esses normativos contribuem para guiar a formulação dos Programas de Integridade dos órgãos federais, ao não fomentar o tratamento dos riscos de integridade nos fluxos da contratação pública, possivelmente, isso fez com que muitos Programas de Integridade não indicassem ações

nesse sentido, como demonstra as evidências nas análises descritas na seção 4.1.1.3.

As principais contribuições destes normativos para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (5).

Quadro 5 – Contribuições das Portarias CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019 ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade.	- Orientações operacionais para a implementação de um Programas de Integridade;
	- Funções de uma Unidade de Gestão da Integridade;
	- Indicação para expandir o alcance do Programa de Integridade para os fornecedores.

Fonte: Dados da pesquisa

d) Lei nº 14.133/21 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 2021a)

No cerne da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), promulgada em abril de 2021, está a ideia da governança das contratações que tem como responsável a alta administração do órgão ou entidade; deve implementar processos e estruturas, incluindo a gestão de riscos e controles internos; e tem como um dos objetivos o de promover o ambiente íntegro e confiável. Destaca-se então, na governança das contratações, a importância da gestão da integridade que é o objeto desta dissertação, concomitante com a promoção do desempenho (eficiência, eficácia e efetividade), como disciplinado no Art. 11, parágrafo único, da NLLC.

Assim, NLLC alinha-se a perspectiva teórica desta pesquisa, que baseada no referencial da nova governança pública, buscar relacionar desempenho com integridade. Vale destacar ainda que a terceira dimensão da conceituação de governança pública, que é a abertura ou responsabilidade, englobando transparência, participação, *accountability* não estão nos objetivos explícitos da NLLC, mas estão imersos em diversos dispositivos.

Outro ponto de destaque na NLLC é o conceito de gestão de riscos, no qual o modelo adotado pela norma está alicerçado. O termo 'risco' é citado 48 (quarenta e oito) vezes, em diversos dispositivos da NLLC. No seu artigo 169 a lei cita que as contratações devem se submeter a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, processo em que o modelo de maturidade de avaliação da integridade proposto pode contribuir como ferramenta. Ressalta-se que este artigo específico disciplina que essas práticas devem ser objeto de regulamentação específica.

Ainda neste artigo a Lei explicitamente cita a importância da gestão de riscos e

do controle preventivo das contratações, permear o fluxo das contratações seguindo o modelo das três linhas. Esse modelo, difundido pelo Instituto Internacional dos Auditores Internos (IIA) e “ajuda as organizações a identificar estruturas e processos que melhor auxiliam no atingimento dos objetivos e facilitam uma forte governança e gerenciamento de riscos” (IIA, 2020, p.1). A categorização das linhas tem o seguinte perfil.

1ª linha – gestão operacional - liderar e dirigir ações (incluindo gerenciamento de riscos) e aplicação de recursos para atingir os objetivos da organização.

2ª linha – gerenciamento de riscos e conformidade - fornecer conhecimento complementar, apoio, monitoramento e questionamento quanto ao gerenciamento de riscos;

3ª linha – auditoria - Comunica avaliação e assessoria independentes e objetivas à gestão e ao órgão de governança sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos.

A Lei ressalta também, de forma explícita, a importância dos Programas de Integridades, instituídos pelas empresas contratadas pela Administração Pública, como uma forma de prevenção à corrupção. Esse movimento teve início com a chamada Lei Anticorrupção empresarial (Lei nº 12.846/13), em que a instituição de um programa de integridade empresarial pode ser utilizada como um fator atenuante na aplicação das sanções por eventuais ilícitos previstos na Lei Anticorrupção. Em seguida, várias Leis Estaduais, como a do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 7.753/13) e a do Distrito Federal (Lei Distrital nº 6.112/18) passaram a exigir Programas de Integridade das empresas, que celebrassem contratos acima de 650 mil reais e de 5 milhões de reais, respectivamente.

O parágrafo 4, do art. 25, da NLLC traz ainda como inovação a exigência da implantação de Programas de Integridade pelas empresas que celebrarem contratos de grande vulto (os contratos acima de 200 milhões de reais). Além disso, os Programas de Integridade serão considerados: a) fator atenuante no caso da aplicação de sanções (Art. 156, §1º, inciso V); b) condição para reabilitação de empresas punidas (Art. 163, parágrafo único); e, c) critério de desempate em processos licitatórios (Art. 60, Inciso IV). Por esta razão, a exigência de Programas de Integridade das contratadas pela Administração Pública é uma medida de tratamento dos riscos de integridade que deve ser considerada pelo modelo proposto de avaliação da maturidade.

A NLLC tem diversos dispositivos que promovem a transparência dos atos administrativos no fluxo das contratações, sendo a transparência um dos princípios da

nova lei. Assim, se busca ampliar a ideia de divulgação de informações, em linguagem adequada, com ferramentas que facilitem o acesso. A publicidade específica de algumas informações pode permitir um controle social mais efetivo e o tratamento de vários riscos para a integridade. Por isso, pode ser importante o modelo de avaliação pode considerar indicadores específicos de transparência, distintos da conformidade.

Outra inovação relevante da NLLC é a instituição do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) que ampliará o escopo das informações sobre as contratações públicas, dando-lhes maior transparência. O PNCP está em construção e existe muitas incertezas sobre como funcionará, principalmente devido a sua abrangência nacional. Além da transparência, uma das ferramentas previstas para o PNCP é o sistema de gestão compartilhada com a sociedade civil sobre a execução dos contratos públicos. Isto, em teoria, possibilitará um controle social mais efetivo durante a execução do contrato. Independentemente da existência desta ferramenta no PNCP, iniciativas de gestão compartilhada da gestão dos contratos públicos podem ser consideradas importantes medida de tratamento de riscos para a integridade.

Sobre a participação social, a NLLC prevê ainda que a Administração Pública poderá convocar, com antecedência mínima de oito dias, audiência pública sobre licitação que pretende realizar, disponibilizando elementos como estudos técnicos, e permitir a manifestação das partes interessadas. Essa medida, além de contribuir para mitigar riscos vinculados ao desempenho, pode ser um instrumento importante para mitigar riscos para a integridade, tanto na fase de licitação, como na fase de planejamento, já que a audiência é realizada antes de iniciada a fase externa da licitação.

Outra inovação da lei consiste na exigência para que o PNCP divulgue, nesse sistema de gestão compartilhada, o relatório final com as informações sobre o atingimento dos objetivos da contratação (Art.174, §3º, inciso VI, alínea d). A avaliação final da contratação é uma etapa importante para aprimorar as contratações futuras, mas esse instrumento não é comum nos processos de gestão dos contratos públicos. As características deste relatório será objeto de regulamentação específica, mas é fundamental que contemple informações sobre a integridade do fluxo da contratação.

A NLLC deixa claro os papéis a serem desempenhados pelos diversos agentes públicos que atuam no fluxo da contratação. Há, inclusive, uma seção específica sobre agentes públicos. Na etapa de planejamento, não há uma especificação dos agentes que devem atuar, pois isso depende muito da área de atuação. Entretanto, na etapa da seleção,

a NLLC especifica o papel do agente de contratação, auxiliado por uma equipe de apoio, que pode ser substituída por uma comissão de contratação (Art. 8º). Na fase de execução contratual, a NLLC especifica o papel do fiscal do contrato, que pode ser mais de um, formando uma equipe de fiscalização, e prevê a possibilidade de contratação de terceiros para atividades específicas, sem eximir, nesses casos, a responsabilidade do fiscal do contrato. Cita também a existência do papel de gestores do contrato, distinto do papel de fiscal, mas essas atribuições devem estar definidas no modelo de gestão do contrato.

A NLLC cita ainda, como um dos itens que devem constar no estudo técnico preliminar, as providências quanto a capacitação de servidores ou de empregados necessários para a fiscalização e a gestão contratual. Além disso, a NLLC também aponta como instrumento de mitigação dos riscos de integridade, além de controles preventivos, a capacitação dos agentes públicos responsáveis pelas contratações públicas (Art. 169, §3º, inciso I). Assim, quanto ao aspecto da integridade, pode-se destacar a importância da capacitação específica desses agentes públicos em temáticas relativas à integridade pública. Estes resultados podem ser potencializados se as ações de formação atingirem também os prepostos e colaboradores das empresas contratadas que interagem diretamente com os agentes públicos.

Destaca-se ainda que a exemplo da Lei anterior (Lei nº 8.666/92), a NLLC estabelece que o fiscal do contrato anotar em registro próprio as ocorrências da execução, especialmente as faltas e defeitos observados (Art. 117, §1º). Este é um mecanismo de controle relevante para a comprovação de que a fiscalização está atuando com presteza e uma importante sinalização para a contratada de que está sendo efetivamente acompanhada. O efeito desse registro poderia ser potencializado por meio da divulgação, em mecanismo de transparência ativa de informações, desse registro.⁴ Além de ser um mecanismo importante para o desempenho do contrato, o registro de ocorrências é fundamental para prevenir falhas ou apontar para a regularização de pequenas faltas, que se acumuladas podem resultar em desvios de integridade.

Desataca-se ainda que a NLLC traz o disciplinamento sobre infrações e sanções a serem aplicadas a pessoa jurídica. Segundo a NLLC, estas sanções são a advertência, a multa, o impedimento de licitar e contratar e a declaração de inidoneidade, sendo que as duas últimas só podem ser aplicadas em processo administrativo de responsabilização,

⁴ Transparência ativa ocorre quando informações são divulgadas à sociedade de forma irrestrita, sem a necessidade do cidadão requisitar a informação formalmente.

composta por servidores estáveis.

A devida aplicação destas sanções é uma medida de garantia de cumprimento (*enforcement*) relevante para a mitigação dos riscos de integridade. Por isso, é fundamental que os órgãos tenham regulamentado internamente o fluxo a ser adotado para a materialização de processos sancionatórios, sinalizando aos agentes públicos e as empresas contratadas que este será um caminho a ser trilhado, caso necessário.

As principais contribuições deste normativo para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (6).

Quadro 6 – Contribuições da Lei nº 14.133/21 ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Lei de Licitações e Contratos Administrativos	- Ideia de governança pública com o objetivo de promover contratações íntegras e confiáveis (Integridade);
	- Gestão de riscos nas contratações;
	- Controle preventivo das contratações baseado no modelo das 3 linhas ao IIA.
	- Exigência de Programas de Integridade dos fornecedores em contratos de grande vulto;
	- Transparência das contratações como princípio;
	- Ênfase na participação com a possibilidade de audiências públicas na fase de planejamento/seleção;
	- Gestão contratual compartilhada com a sociedade;
	- Relatório de avaliação;
	- Atribuições dos agentes públicos que atuam nas contratações;
	- Necessidade de capacitação dos agentes públicos que atuam nas contratações;
	- Registro de ocorrências na execução contratual;
- Disciplinamento sobre infrações e sanções a serem aplicadas a pessoa jurídica;	

Fonte: Dados da pesquisa

e) Instrução Normativa MP nº 5/2017 - contratação de serviços por regime de contratação indireta (Brasil, 2017b).

Esta Instrução Normativa do Ministério do Planejamento busca disciplinar a contratação de serviços por regime de contratação indireta (geralmente contratos continuados e de alto valor). Os conceitos, ferramentas e procedimentos dessa IN acabaram sendo utilizados como referência para diversos outros tipos de contratação.

A IN nº 5/2017 dá ênfase ao gerenciamento de riscos, considerados desde a etapa de planejamento da contratação, e disciplina que esse gerenciamento seja materializado por meio de um Mapa de Riscos. O mapa deve ser elaborado na fase de planejamento e constantemente atualizado ao longo do fluxo da contratação - após os estudos preliminares, a conclusão do termo de referência, a fase de seleção do fornecedor e em eventos relevantes durante a execução do contrato.

Destaca-se a diferença entre o Mapa de Riscos aqui previsto, mais próximo do

padrão ISO 31000 sobre gestão de riscos, que deve abranger os vários tipos de riscos que a contratação pode estar imersa e as medidas de tratamento, da Matriz de Riscos prevista na Lei nº 14.133/21 que consiste numa cláusula contratual definidora dos riscos e das responsabilidades entre as partes que serve como caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. Assim, o Mapa de Riscos é o instrumento mais adequado a identificação de riscos para a integridade e a definição de medidas mitigadoras no fluxo de determinado contrato.

A IN nº 5/2017 (Brasil, 2017b) traz ainda um importante disciplinamento quanto a gestão e a fiscalização dos contratos, esclarecendo melhor os diversos papéis dos agentes públicos que atuam nesse fluxo. Neste quesito, relativo aos papéis dos diversos agentes públicos nesse fluxo, a IN serviu de inspiração para conceitos incorporados pela NLLC. Inclusive, a nova Instrução Normativa nº 75 de agosto de 2021, do Ministério da Economia, indica expressamente a IN nº 05/2017 quanto a esse disciplinamento sobre a designação dos fiscais e gestores de contratos que dispõe a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a).

O normativo traz ainda uma importante distinção operacional entre a gestão da execução e a fiscalização do contrato. A gestão da execução do contrato é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização, que se divide em fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário. Destaca-se a importância da conceituação segregada de funções entre gestor do contrato, fiscal técnico, administrativo e setorial, apesar de ser comum que esses papéis sejam exercidos por um único agente público, dependendo do porte do contrato. Além disso, a IN traz a inovação do conceito de fiscalização pelo público usuário, mas ainda na ideia de acompanhamento da execução contratual por meio de pesquisa de satisfação junto ao usuário, entretanto, na nova Lei de Licitações (Brasil, 2021a) essa ideia é amplificada para uma gestão compartilhada com a sociedade.

As principais contribuições deste normativo para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (7).

Quadro 7 – Contribuições da IN MP nº 5/17 ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.	- Ênfase no gerenciamento de riscos das contratações;
	- Exigência de Mapa de Riscos em cada contratação;
	- Gestão e fiscalização dos contratos;
	- Fiscalização pelo público usuário.

Fonte: Dados da pesquisa

f) Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 - Governança nas contratações (BRASIL, 2021c)

Essa Portaria do Ministério da Economia é posterior NLLC e dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal, um aspecto estratégico da NLLC. A Portaria traz a conceituação de governança nas contratações públicas como sendo:

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se:
[...]

III - governança das contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis;

Este conceito de governança, traz consigo a ideia de agregar valor público, contribuindo com o alcance dos objetivos da organização, por meio de controles internos baseados na mitigação de riscos previamente identificados, analisados e avaliados. Outro importante conceito incorporado nesta Portaria é, conforme dispõe o inciso IV, do art. 2º, o de metaprocessos da contratação pública, que integra as fases de planejamento, seleção e gestão da execução do contrato, que nesta pesquisa indica-se como fluxo das contratações públicas (Brasil, 2021c).

A Portaria define o risco como um evento futuro que impactará negativamente ou positivamente nos objetivos. Essa conceituação, mais ampla de riscos, está alinhada aos padrões internacionais (ISO, 2018; COSO, 2007); porém, o modelo de avaliação de maturidade proposto neste trabalho tem um foco mais operacional, relacionada aos riscos que possam impactar negativamente a integridade do fluxo das contratações.

No que tange aos instrumentos da governança, a Portaria institui o Plano de Contratações Anual, o Plano de Logística Sustentável e as Políticas de Gestão de Estoques, Compras Compartilhadas, Gestão por Competências, Interação com o Mercado, Gestão dos Contratos, Gestão de Riscos e Controle Preventivo e outros. No que tange a Política de Gestão de Riscos e Controle Preventivo, esse instrumento deve considerar as atividades de auditoria interna, da gestão de riscos e do controle preventivo, aspectos considerados pelo modelo de maturidade proposto nesta pesquisa.

Conforme dispõe o inciso IV, do art. 18, a política de delegação de competências aos agentes públicos envolvidos no fluxo das contratações estabelece que a estrutura

organizacional deve ser propícia para a gestão das contratações e deve “zelar pela devida segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos” (Brasil, 2021c). A Portaria não define que instrumento a organização deverá utilizar para alcançar esses objetivos. Entretanto, é possível imaginar um mapa de riscos que avalie a probabilidade e impacto da atuação de cada agente que atua no fluxo da contratação e sirva como parâmetro para a definição das medidas de tratamento que poderão ser implementadas pela organização e pelos próprios agentes de contratação.

Destaca-se que a Portaria traz como obrigatoriedade para o órgão ou entidade, prever a implantação, pelo contratado, de programas de integridade em contratos de grande vulto, como já previsto na Lei nº 14.133/21, todavia sinaliza que esta exigência pode ser estendida para outros casos, quando entender aplicável (Brasil, 2021c, Art. 17, inciso IV).

A Portaria destaca também a importância dos órgãos e entidades modelarem o processo sancionatório decorrente das contratações públicas, indicando o processo sancionador correspondente. Essa Portaria do Ministério da Economia traz alguns elementos operacionais, mas em sua maioria os seus dispositivos estabelecem o delineamento conceitual de instrumentos de governança das contratações, que podem ser detalhados em normativos posteriores, além de regulamentos e procedimentos internos específicos das organizações públicas.

As principais contribuições deste normativo para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (8).

Quadro 8 – Contribuições da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Dispõe sobre a governança nas contratações no âmbito da administração pública federal	- Conceituação de governança nas contratações;
	- Controles internos para a mitigação de riscos;
	- Segregação de funções dos agentes públicos;
	- Mapa individual de gestão de risco;
	- Programas de integridade das empresas contratadas;

Fonte: Dados da pesquisa

4.1.1.2 - Identificação de manuais, guias e orientações nacionais e internacionais como referência do modelo.

Para o delineamento do modelo a ser proposto buscou-se também identificar diversos modelos, manuais, cartilhas e guias, nacionais e internacionais, que pudessem

contribuir com a identificação de medidas de tratamento de risco para a integridade.

a) Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública (OCDE, 2017)

A recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública traz a ideia de mecanismos de integridade como estratégia para o combate a corrupção e direciona o foco da abordagem das políticas de integridade baseadas em risco na tentativa de fomentar uma cultura de integridade.

A Recomendação da OCDE estabelece o incentivo a transparência e a participação como importantes aspectos da integridade pública. Assim, entende a integridade em um sentido mais amplo, incluindo a transparência e a participação. O modelo de maturidade proposto tem como foco a integridade nesse mesmo sentido amplo, entendendo que mecanismos de transparência e participação tem papel relevante para a garantia da integridade. Assim, baseada nas três dimensões da governança pública proposta no marco teórico, pode-se dizer que o modelo de maturidade proposto, apesar de focar na gestão da integridade, abrangerá medidas na dimensão integridade e na dimensão legitimidade.

A Recomendação destaca ainda a necessidade de comunicar princípios e valores na organização além de envolver as partes interessadas no desenvolvimento e implementação do sistema de integridade. Assim, aponta para a necessidade de treinamento e comunicação para os agentes públicos na temática de integridade pública, além de fornecer aos agentes mecanismos para consultas e orientações, facilmente acessíveis, sobre o padrão de integridade em casos concretos em que podem ocorrer dilemas éticos ou conflitos de interesse. O documento indica ainda a necessidade de reconhecer o papel do setor privado para o sistema de integridade pública, especialmente nas suas interações com o setor público.

No seu texto cita expressamente a temática das contratações públicas como de alto risco de integridade, junto com a temática de infraestrutura pública e da captura de políticas públicas por interesses privados. Portanto, apesar de ser um texto com uma abordagem ampla sobre integridade pública, com recomendações abrangentes, o fato de citar expressamente o alto risco para a integridade no fluxo das contratações públicas, indica a relevância dessa temática para o sistema de integridade das organizações públicas.

As principais contribuições desta Recomendação da OCDE para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (9) a seguir.

Quadro 9 – Contribuições da Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Documento de referência com recomendações do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública que é utilizado como referência para o sistema de Integridade do Poder Executivo Federal do Brasil.	- Conceito de integridade;
	- Integridade como sistema;
	- Integridade de forma ampla incluindo mecanismos de transparência e participação;
	- Importância do treinamento e comunicação em temáticas de integridade;
	- Mecanismos para consultas e orientações, facilmente acessíveis, sobre o padrão de integridade em casos concretos em que podem ocorrer dilemas éticos ou conflitos de interesse;
	- Papel do setor privado para o sistema de integridade pública;
	- Cita expressamente a temática das contratações públicas como de alto risco de integridade.

Fonte: Dados da pesquisa

b) Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira (OCDE, 2011)

A avaliação da OCDE, realizada em 2011, teve como foco o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, enfatizando o gerenciamento de riscos para uma Administração Pública mais íntegra. O estudo analisa os principais instrumentos disponíveis na época, normativos e gerenciais, e traz como resultado quatro propostas de ação para aprimorar a integridade da gestão pública brasileira (OCDE, 2011):

- promoção da transparência e do controle social;
- implementação de uma abordagem ao controle interno baseada no risco;
- incorporação de elevados padrões de conduta ética;
- reforçar a integridade nos processos licitatórios.

Destaca-se que o foco dessa última proposta de ação circunscreve-se a etapa de seleção, mas o documento já registrava a importância, por exemplo de se “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” (OCDE, 2011, p. 38). Outra recomendação citada no documento propõe verificar a possibilidade de se “descentralizar

o acesso aos alertas (*red flags*) obtidos no cruzamento de dados entre os bancos de dados do Governo para que os administradores se responsabilizem pela condução das devidas diligências” (OCDE, 2011, p. 39).

O documento analisa a integridade dentro do arcabouço da governança pública, a partir dos instrumentos da gestão pública brasileira na época. Destaca-se que, em 2011, a OCDE já sinalizava que o aprimoramento do sistema de integridade brasileiro deveria centrar seus esforços no processo de contratações públicas.

As principais contribuições desta Avaliação da OCDE para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (10).

Quadro 10 – Contribuições da Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
O documento trata a análise dentro do escopo da governança pública, analisa os instrumentos da gestão pública brasileira na época (2011) e faz recomendações para aprimoramento do Sistema	- Promoção da transparência e do controle social;
	- Implementação de uma abordagem ao controle interno baseada no risco;
	- Incorporação de elevados padrões de conduta ética;
	- Reforçar a integridade nos processos licitatórios.
	- Transparência desde a fase de planejamento da contratação pública;
	- Acesso automatizado a indicadores de monitoramento de integridade;
	- Sistema de integridade brasileiro deveria centrar seus esforços no processo de contratações públicas.

Fonte: Dados da pesquisa

c) Coleção de Integridade Pública da CGU

A coleção de integridade pública da CGU é composta de algumas publicações com orientações gerais aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal - que passaram a ser obrigados a elaborar os seus Programas de Integridade por força do Decreto Federal nº 9.203/16. As principais publicações que podem contribuir com esta pesquisa são: o Manual de Implementação de Programas de Integridade, o Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade e o Guia Prático das Unidades de Gestão de Integridade (CGU, 2017; 2018; 2019).

O Manual de Implementação de Programas de Integridade traz orientações sobre como elaborar um Programa de Integridade, baseado no levantamento dos riscos para a integridade (CGU, 2017). A identificação dos riscos e a definição das medidas de tratamento devem embasar o Plano de Integridade, que consiste no conjunto de ações a serem implementadas, em determinado período, para mitigar os riscos de maior

impacto/probabilidade.

O Manual indica, de modo exemplificativo, uma lista de áreas e processos em que a unidade deve identificar riscos para a integridade, dentre as quais se destaca a área das contratações públicas. Entretanto, como as indicações são exemplificativas, e em grande número, não há uma sinalização mais enfática sobre a importância de se tratar riscos para a integridade nas contratações. Talvez, por isso, muitos Programas não identifiquem esse tipo de risco, como será abordado na seção 4.1.1.3. Diante disso, entende-se que a existência de um plano de integridade que consolide e articule as diversas medidas a serem adotadas pela organização nessa temática é uma medida de integridade importante a ser implementada em qualquer organização.

O Guia prático de Gestão de Riscos para a integridade traz um maior detalhamento metodológico da implementação de uma gestão de riscos e uma lista ainda maior de tipos de riscos para a integridade (CGU, 2018). Dentre os possíveis riscos para a integridade cita alguns exemplos, ligados à área de contratações, mas também sem uma maior ênfase. Propõe algumas medidas de tratamento de riscos para a integridade, dentre as quais se destacam algumas relacionadas a área de contratações, tais como:

- previsão de mecanismos formais e regulares de participação cidadã;
 - realização de diligência nas empresas contratadas com o intuito de verificar possíveis casos de fraude e conluio
 - criação de sistemas informatizados que exerçam controle sobre atividades sensíveis à quebra de integridade;
 - mapeamento de servidores, ex-servidores e terceirizados visando identificar relacionamentos com empresas e grupos econômicos
- (CGU, 2018, p.42)

Essas medidas de tratamento podem ser relacionadas a elementos de verificação no modelo de avaliação de integridade proposto. Destaca-se a indicação da medida do mapeamento de servidores e ex-servidores visando identificar eventual relacionamento com as empresas contratadas. Apesar de não muito comum essa pode ser uma importante prática de avaliação de risco para integridade relacionada aos agentes envolvidos no fluxo da contratação.

O Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade busca uniformizar entendimentos quanto ao funcionamento da Unidade de Gestão de Integridade que atua como 2ª linha de controle e coordena a estruturação, execução e monitoramento do Plano de Integridade (CGU, 2019).

A unidade responsável pela Gestão da Integridade (UGI), como unidade de monitoramento, supervisão e articulação das várias áreas que executam ações de

integridade é algo relativamente novo e ainda em consolidação pela Administração Pública. A UGI pode compartilhar funções com a área de conformidade, gestão de riscos, controle interno, governança e há desenhos muitos distintos nas várias organizações públicas. Todavia, ao se discutir sobre gestão da integridade no fluxo das contratações, é fundamental que essa função de articulação, monitoramento e supervisão das ações de integridade, típicas de 2ª linha, sejam efetivamente implementadas, independentemente do setor a que forem atribuídas essas competências. Assim, o modelo de maturidade proposto terá como um dos elementos verificadores, a existência da unidade de gestão de integridade, como 2ª linha, e a sua efetiva atuação o fluxo das contratações.

Destaca-se que a nova Lei de Licitações e Contratos enfatiza que as práticas permanentes e contínuas de gestão de riscos e controles internos devem ser operacionalizadas com a segregação de funções entre as três linhas de controle (Lei 14.133/21, Art. 169).

As principais contribuições desta Coleção de Integridade Pública da CGU para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (11).

Quadro 11 – Contribuições da Coleção de Integridade Pública da CGU ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Coleção de Integridade Pública da CGU.	- Plano de integridade como instrumento que consolida e articula as diversas medidas a serem adotadas pela organização nessa temática;
	- Detalhamento metodológico da implementação de uma gestão de riscos para a integridade;
Manual de Implementação de Programas de Integridade (CGU, 2017);	- Lista de áreas e processos em que a unidade deve identificar riscos para a integridade, dentre as quais se destaca a área das contratações públicas;
	- Previsão de mecanismos formais e regulares de participação cidadã;
Guia Prático de Riscos para a Integridade (CGU, 2018);	- Realização de diligência nas empresas contratadas com o intuito de verificar possíveis casos de fraude e conluio
	- Criação de sistemas informatizados que exerçam controle sobre atividades sensíveis à quebra de integridade;
Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade (CGU, 2019);	- Mapeamento de servidores, ex-servidores e terceirizados visando identificar relacionamentos com empresas e grupos econômicos;
	- Uniformiza entendimentos quanto ao funcionamento da Unidade de Gestão de Integridade.

Fonte: Dados da pesquisa.

d) Metodologia de Avaliação do Sistema de Aquisições (MAPS) – OCDE (OCDE, 2018)

A Metodologia de Avaliação dos Sistemas de Aquisição (MAPS) foi inicialmente desenvolvido pela OCDE, em 2003, e em 2018 foi publicado o novo modelo. O seu objetivo é avaliar e melhorar o sistema de contratação pública dos países. A atual revisão

incorpora a modernização de alguns itens de avaliação, e tem dentre as suas diretrizes, a à boa governança e a transparência. Incorpora também elementos de sustentabilidade e justiça social, alinhando-se aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Destaca-se que o foco do MAPS é o sistema de determinado país como um todo, quanto a estrutura legal, regulatória e institucional. Assim o modelo tem itens de avaliação, de forma ampla, para determinado país. Portanto, a metodologia permite que um país, com ou sem apoio de parceiros externos, realize a avaliação do seu sistema.

O MAPS é composto de diversos indicadores e subindicadores, agrupados em quatro pilares:

- sistema jurídico, regulatório e político (3 indicadores e 18 subindicadores);
- sistema institucional e capacidade de gestão (5 indicadores e 14 subindicadores);
- operações de aquisições públicas e práticas de mercado (2 indicadores e 6 subindicadores); e,
- integridade, transparência e responsabilidade do sistema de aquisições (4 indicadores e 17 subindicadores).

Cada subindicador possui uma temática de avaliação, com todo um rol de informações que devem ser verificadas na estrutura do país e os critérios a serem avaliados. Os critérios são avaliados de forma quantitativa, mas utilizando métricas de mensuração distintas, como percentual, valores nominais ou valores financeiros. Por exemplo, alguns critérios referem-se ao número de determinados tipos de contrato em relação ao número total de contratos, outros em percentual de valores financeiros de determinados tipos de contrato em relação a totalidade de contratos ou o percentual de determinados contratos em relação ao PIB do país.

O modelo de maturidade proposto neste trabalho se alinha aos objetivos do MAPS no sentido de ser uma ferramenta para avaliação do sistema de contratações, para avaliar e melhorar o sistema, mas com um foco mais específico nas organizações públicas brasileiras, considerando as especificidades da nossa legislação e com itens mais operacionais.

Dos quatro pilares do MAPS, o modelo de maturidade de gestão da integridade nas contratações (MGIC) proposto nesta pesquisa, alinha-se com alguns itens avaliados

no pilar que agrega indicadores de integridade, transparência e responsabilidade. Ressalta-se que o MAPS é composto por indicadores quantitativos que consideram o contexto e resultam, como produto, um relatório que analisa os resultados desses indicadores nesse contexto. Por outro lado, o modelo de maturidade MGIC, enfatiza a gestão de riscos para a integridade de uma organização e as medidas de tratamento desses riscos. Desta forma, o modelo permite avaliar em que nível a organização implementa determinada medida e o que pode ser feito para aprimorar essa implementação para atingir um nível superior.

Dentre os indicadores propostos no MAPS, estabelecidos no pilar de integridade, alguns podem ser destacados como inspiração para medidas mitigadoras de risco de integridade. No MAPS, o indicador 11 estabelece que “a transparência e o envolvimento da sociedade civil fortalecem a integridade nas compras públicas” (OCDE, 2018, p.53). Essa será uma premissa utilizada pelo modelo MGIC, buscando incorporar a avaliação de maturidade da gestão da integridade alguns elementos de transparência e participação.

Um dos subindicadores adota como critério a verificação de evidências sobre as contribuições da sociedade civil. Destaca-se como um dos critérios, do subindicador 11.a, a verificação sobre a existência, por parte do governo, de programas para capacitar as partes interessadas relevantes para entender, monitorar e melhorar as compras públicas. Isso sinaliza para o fato de que, tão importante quando a organização criar ferramentas que permitam uma maior participação é necessário que o sistema caminhe também para a própria formação da uma sociedade civil.

O indicador 12 do MAPS trata do papel do controle interno e da auditoria interna no fluxo das contratações, um aspecto também abordado na NLLC. Assim, o indicador sinaliza para a importância da atuação da auditoria, como 3ª linha de controle, e privilegia os controles de supervisão e monitoramento, próprios da 2ª linha.

O indicador 14 destaca a importância de se estabelecer medidas em favor da promoção da conduta ética e da prevenção de práticas anticorrupção, estabelecendo a definição de práticas proibidas, conflitos de interesse e das respectivas medidas de responsabilização. Assim é importante que a organização estabeleça um código de conduta que tenha incidência sobre o fluxo das contratações, e tenha ferramentas que possibilite aos servidores realizarem consultas prévias sobre condutas que possam violar os princípios éticos. Além do canal para receber consultas, o indicador tem como critério a verificação da existência de canais seguros e confidenciais para o recebimento de

denúncias. Nesse caminho outro ponto a ser destacado é a possibilidade de estender a aplicação do código de conduta da organização aos seus fornecedores.

O indicador 14 também trata sobre a aplicação de sanções no âmbito das contratações públicas. Nesse caso, no Brasil, já existe a previsão de aplicação de sanções aos agentes públicos, por meio do sistema disciplinar, e às pessoas jurídicas contratadas. Ainda sobre o indicador 14, na verificação do sistema de integridade, se aponta que “há evidências de que a sociedade civil contribui para moldar e melhorar a integridade dos contratos públicos” (OCDE, 2018, p.64). Este item reforça, mais uma vez, que a participação da sociedade civil no fluxo da contratação tem potencial para contribuir para mitigar os riscos de integridade.

As principais contribuições do MAPS para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (12).

Quadro 12 – Contribuições da Metodologia de Avaliação do Sistema de Aquisições (MAPS) – OCDE ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Metodologia para avaliação dos sistemas de contratação Pública dos países	- A transparência e o envolvimento da sociedade civil contribuem com a integridade das contratações públicas;
	- Importância da atuação do controle interno e da auditoria no fluxo das contratações;
	- Promoção da conduta ética e da prevenção de práticas anticorrupção, estabelecendo a definição de práticas proibidas, conflitos de interesse;
	- Responsabilização de agentes públicos;
	- Processos de sanção contra pessoas jurídicas contratadas;

Fonte: Dados da pesquisa.

e) Índice Integrado de Governança e Gestão Pública (IGG) do Tribunal de Contas da União (TCU).

O TCU tem buscado pautar a temática de Governança Pública no Brasil. Evidência disso, é a publicação do Referencial Básico de Governança, de 2013, periodicamente atualizado (TCU, 2020). A temática da governança das contratações também tem sido objeto de atuação do TCU, como pode-se evidenciar no Acórdão TCU nº 2262/2015-Plenário, decorrente de auditoria que teve como objetivo sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em organizações da Administração Pública Federal, que na época recomendava ao Ministério do Planejamento estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições e capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos.

Neste conjunto de esforços, o TCU desenvolveu o índice Integrado de

Governança e Gestão Pública (IGG), que estabelece indicadores nas áreas de governança, tais como, gestão orçamentária e financeira, gestão de pessoas, gestão de segurança e tecnologia da informação. Estes indicadores são organizados em objetos, páginas, questões e até subquestões com perguntas mais objetivas, de resposta binária tipo sim ou não, para a existência do item na gestão da organização. O somatório das subquestões respondidas compõem o índice em cada área e o índice integrado.

Nos indicadores da área de governança e gestão das contratações há subquestões mais ligadas a área estratégica de desempenho de liderança, mas há subquestões mais ligadas a integridade das contratações que podem subsidiar o desenho de medidas de tratamento de riscos para a integridade dentro de níveis, no âmbito do modelo de maturidade MGIC proposto nesta pesquisa.

Por exemplo, há uma subquestão (4311c) que verifica se “há obrigatoriedade de que gestores e colaboradores da área de contratações manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no exercício das suas atividades” que indica a necessidade já mapeada de instrumentos para gestão de riscos individuais dos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações (TCU, 2021). Uma outra subquestão (4311.i) verifica se há publicação do mapa de gerenciamento de riscos da contratação. Como o modelo de maturidade a ser proposto nesta pesquisa busca estabelecer níveis de maturidades das medidas implementadas, a separação entre a existência do mapa de gerenciamento de riscos e a sua publicação pode ser um parâmetro interessante para estabelecer níveis de maturidade distintos dentro de um item de avaliação.

Outro item (subquestão 4322.f) verificado no IGG é se “há política de capacitação ou uma parte específica no plano de capacitação da organização para os colaboradores que integram a área de contratações” (TCU, 2021). A formação dos agentes públicos na temática de contratações é fundamental e como o modelo busca incidir na gestão da integridade, deve verificar a pauta de temas de integridade nessas capacitações.

Diversas subquestões buscam verificar a capacitação dos agentes públicos e a retenção de agentes na área de contratações, inclusive questionando se os cargos de confiança da área são preenchidos especialmente por servidores efetivos. A participação de agentes de vínculo precário com a organização pode aumentar o risco de integridade, apesar de que isto pode ser mitigado por meio de um processo de supervisão efetivo, especialmente porque em determinados tipos de contrato pode ser necessária a participação de especialistas que não estão no quadro efetivo da organização (desde que

isto ocorra de forma esporádica).

Destaca-se que a metodologia do TCU dá ampla ênfase a gestão de riscos em todo o processo de governança e quanto a temática de contratações há diversas subquestões específicas que buscam verificar os diversos passos de uma gestão de riscos. Verifica por exemplo, se a organização capacita os agentes públicos que atuam no fluxo das contratações públicas em gestão de riscos, e se nesse processo há identificação dos riscos, medidas de tratamento e os responsáveis por essas medidas. O IGG verifica essa atuação na identificação de diversos tipos de riscos, sem explicitar tipos específicos de riscos para a integridade.

As principais contribuições do Índice Integrado de Governança e Gestão Pública (IGG) do Tribunal de Contas da União (TCU) para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (13).

Quadro 13 – Contribuições do Índice IGG do TCU ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Índice amplo sobre governança. O foco do índice é a organização pública, aproximando do problema a ser estudado nesta dissertação. Por ser muito amplo explora a governança da organização em diversas dimensões, sendo que uma dessas dimensões é a governança das contratações.	- Registro dos gestores e colaboradores da área de contratações sobre situações que possam conduzir a conflito de interesses no exercício das suas atividades;
	- Mapa de gerenciamento de riscos dos contratos;
	- Importância da capacitação dos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações;
	- Mapeamento de riscos para integridade dos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações;

Fonte: Dados da pesquisa.

f) Programa da Petrobras de Prevenção a Corrupção. (PETROBRAS, 2015)

O Programa PETROBRAS de Prevenção a Corrupção (PPPC), de 2015, estabelece as ações contínuas que a empresa tem implementado para prevenir, detectar e corrigir atos de fraude, corrupção e lavagem de dinheiro. A gestão do Programa é realizada pela Gerência Executiva de Conformidade, que articula as ações realizadas pelas diversas áreas da empresa.

A PETROBRAS é uma estatal de economia mista, portanto está sujeita as diretrizes da Lei nº 13.303/16, que disciplina também as suas contratações. O modelo de maturidade a ser proposto neste trabalho tem como escopo as organizações que utilizam como referência a Lei nº 14.133/21, mas alguns dispositivos utilizados pela estatal, podem ser consideradas boas práticas para mitigação de riscos para integridade a serem utilizados

também por outros órgãos da Administração Pública direta.

O Código de Conduta Ética da Petrobras é aplicável, além dos funcionários da própria empresa, também aos prestadores de serviço e qualquer pessoa que atue em nome da empresa. Além disso, nas capacitações sobre o código de conduta a empresa expressa que inclui nas capacitações também os prestadores de serviço. A possibilidade de inclusão tanto no código de conduta, quanto nos treinamentos dos agentes fornecedores, é uma interessante medida mitigadora de riscos para a integridade.

No PPPC está expresso o procedimento chamado de *due diligence* de Integridade (DDI), em que os diversos fornecedores cadastrados são avaliados segundo critérios de integridade e classificados pelo Grau de Risco de Integridade (GRI). Segundo expresso em seu Programa:

a aplicação da DDI é baseada em riscos e considera critérios como: localização geográfica da empresa e execução dos seus negócios; seu histórico e reputação; sua interação com agentes públicos; a efetividade de seu programa de integridade; e a natureza do negócio pretendido.” (PETROBRAS, 2015, p.13)

O resultado desta análise é para o início ou continuidade, das relações contratuais com determinado fornecedor. A questão da PETROBRAS não celebrar ou rescindir contratos por conta de riscos para a integridade não é um tema pacificado na legislação e na jurisprudência. Alguns fornecedores buscam discutir judicialmente e no Tribunal de Contas da União a legalidade dessa prática, mas aparentemente os órgãos judiciais têm até agora entendido que a Lei das Estatais nº 13.303/16 ampara o uso desse dispositivo, indicando que as estatais, devem levar em consideração a “observação da política de integridade nas transações com partes interessadas” (Lei nº 13.303/16, o Art. 32, inciso V).

Entretanto, acredita-se que para os órgãos e entidades subordinadas a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) este seria um dispositivo ainda difícil de se implementar e não se identificou na pesquisa, organizações que já utilizam essa prática. Todavia a nova Lei de Licitações prevê a existência do procedimento de pré-qualificação de fornecedores (Lei nº 14;133/21, Art. 80) e a verificação de itens e riscos para a integridade nesse procedimento é uma possibilidade, mesmo que não necessariamente redundasse na desqualificação devido a riscos de integridade. Como o modelo de avaliação de maturidade pretende abordar não apenas elementos mínimos obrigatórios, mas também elementos que indiquem boas práticas de integridade, esse

pode ser um item avaliador a ser incluído no modelo.

Apesar da avaliação de riscos para a integridade de determinado fornecedor ainda não impedir a sua contratação, essa avaliação pode ser muito útil para que o gestor e o fiscal ajustem o seu modelo de gestão do contrato, de acordo com o grau de risco de integridade da contratada. Assim, essa pode ser uma medida de integridade a compor o modelo de maturidade MGIC.

Um dos pontos em destaque do PPPC da Petrobras é a existência de um canal para denúncia para que seja comunicada a ocorrência de ilícitos. Um canal confiável é uma medida importante, entretanto é necessário que além da disponibilização do canal haja uma regulamentação do fluxo de tratamento a ser dado as denúncias e em especial as denúncias que envolvam as contratações públicas. A estruturação de um canal de denúncias efetivo, regulamentando internamente o tratamento a ser dado nesses casos, é relevante para o modelo MGIC.

As principais contribuições do Programa da Petrobras de Prevenção a Corrupção para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (14).

Quadro 14 – Contribuições do Programa da Petrobras de Prevenção a Corrupção ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
O Programa Petrobras disciplina diversas ações da empresa sobre prevenção, detecção, correção de atos de fraude e corrupção	- Código de conduta extensível aos fornecedores;
	- Capacitações sobre integridade também para agentes colaboradores dos fornecedores;
	- <i>Due Diligence</i> de Integridade (DDI) em que classifica os fornecedores de acordo com o grau de risco para integridade;
	- Canal de denúncia seguro e confiável;

Fonte: Dados da pesquisa.

g) Relatório de combate a cartéis em licitações no Brasil: licitações: uma revisão das compras Públicas Federais (OCDE, 2021a)

O Relatório da OCDE foi publicado em 2021 e analisou o arcabouço normativo e as principais práticas sobre licitações no Poder Executivo Federal do Brasil. O relatório dá destaque para o software ALICE (Analisador de Licitações, Contratos e Editais), a ferramenta digital que emprega inteligência artificial para processar editais de licitação, criada em 2014, pela Controladoria-Geral da União (CGU). O ALICE analisa editais de licitação e envia alertas sobre determinados tipos de inconsistência, para que sejam

analisadas por auditores da CGU, de forma a poder atuar tempestivamente no caso de comprovação de irregularidades.

Essa é uma iniciativa interessante para o monitoramento de processos licitatórios realizados por meio de órgão de auditoria que visam mitigar riscos para a integridade. Ferramentas similares podem ser utilizadas também pelos setores de supervisão de 2ª linha, internos à organização. Apesar do ALICE atuar especificamente com dados na etapa de seleção de fornecedores (licitação), estratégias similares de monitoramento podem ser adotadas também na etapa de gestão do contrato, sinalizando ocorrências que podem indicar riscos para a integridade. Ressalta-se aqui a distinção, mesmo que sutil e operacional, da estratégia de utilização de softwares de inteligência artificial como o ALICE, que utiliza algoritmos para avaliar um conjunto de dados, comparando-os com situações que indiquem risco para a integridade, da estratégia de elaboração de indicadores chave de desempenho (KPIs) que são utilizados para avaliar o processo e podem, por meio de um monitoramento, indicar possíveis ocorrências de falhas.

Outro destaque do relatório é a exigência de Programas de *Compliance* para as empresas contratadas pela Administração Pública. Cita, especificamente, os casos das Leis do Estado do Rio de Janeiro e do Distrito Federal e legislações nacionais da Argentina e Espanha. Posteriormente ao Relatório da OCDE, a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21) disciplinou essa exigência para contratos de grande vulto.

As principais contribuições do Relatório da OCDE de combate a cartéis em licitações no Brasil para o desenho do Modelo MGIC estão expressos no quadro (15).

Quadro 15 – Contribuições do Relatório da OCDE de combate a cartéis em licitações no Brasil ao desenho do Modelo MGIC.

ESCOPO	CONTRIBUIÇÕES AO MGIC
Analisa a política do Governo federal sobre a prevenção e combate aos cartéis em licitações	- Software ALICE que analisa editais de licitação e emite alertas de possíveis desvios;
	- Exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas;

Fonte: Dados da pesquisa.

4.1.1.3 - Análise dos Programas de Integridade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal

Para obter mais elementos que contribuíssem com a elaboração do modelo de maturidade a ser proposto, buscou-se então pesquisar as medidas utilizadas para mitigar riscos para a integridade, com impacto no fluxo das contratações públicas, existentes nos programas de integridade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Como

citado nas seções anteriores, com o Decreto nº 9.203/16, todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal foram obrigados a instituir o seu Programa de Integridade. Diante disso, a CGU buscou orientar esses órgãos por meio de publicações e reuniões técnicas e criou o Painel de Integridade Pública em que é dada publicidade aos Programas aprovados.⁵ Das 187 entidades obrigadas a aprovar seu Programa de Integridade, é possível identificar no Painel a íntegra do Programa de 184 entidades.

Todavia, verifica-se que a maioria dos programas ainda estão em um estágio inicial de maturidade da gestão da integridade. Os órgãos tentam realizar um esforço concentrado para cumprir uma exigência normativa que está sendo cobrada por um órgão de controle, mas os planos de integridade, que deveriam ser alicerçados em sistema de gestão de riscos para a integridade, não observam essa prática de forma efetiva. Como as áreas de risco sugeridas pela CGU foram muito abrangentes, quanto a proposição de medidas para mitigar os riscos de integridade especificamente no fluxo das contratações, observa-se um número pequeno de programas que dispõem sobre esse aspecto.

Para fazer a análise dos programas, quanto as medidas de impacto no fluxo das contratações, buscou-se inicialmente classificá-los quanto a abordagem de riscos nas contratações públicas, separando-se em 5 níveis. Foram analisados os Programas de Integridade dos 184 órgãos públicos federais, inicialmente buscando-se a existência da citação das palavras “licitaç”, “contrat” e “compra” para identificar as partes dos respectivos textos que possam fazer referência ao fluxo das contratações públicas. Em seguida foram analisadas a identificação de riscos para a integridade e de medidas mitigadoras desses riscos com impacto no fluxo das contratações públicas. O resultado dessa análise e o respectivo enquadramento dos programas estão descritos na Tabela-1.

⁵ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/integridadepublica>

Tabela 1- Categorização dos Programas de Integridade analisados, de acordo com a abordagem dos riscos para a integridade no fluxo das contratações públicas.

NÍVEL	CRITÉRIOS DE ENQUADRAMENTO	PROGRAMAS	%
1	Neste nível a entidade não cita a temática de contratações públicas no PI, ou até cita a temática, mas sem identificar riscos para a integridade ligados a essa área.	77	41,8
2	Neste nível a entidade identificou pelo menos 1 risco para a integridade no fluxo das contratações públicas.	26	14,1
3	Neste nível a entidade previu pelo menos 1 medida de tratamento de risco para a integridade no fluxo das contratações. Nesse caso, pode ter citado ou não também os riscos identificados, mas não faz a relação entre as medidas de tratamento e os respectivos riscos	33	17,9
4	Neste nível, além de identificar riscos e propor medidas de tratamento a entidade relaciona as medidas de tratamento aos respectivos riscos	21	11,4
5	Neste nível a entidade faz a gestão de riscos de forma mais completa, não só identificando riscos e propondo medidas de tratamento para esses riscos, mas executa as etapas de análise e avaliação dos riscos, para estabelecer a priorização do tratamento	27	14,7
		184	100

Fonte: elaboração do autor.

Destaca-se na Tabela-1 que 41,8% dos programas analisados sequer mencionam no seu texto a temática das contratações públicas (Nível 1). Além disso, 55,9% dos programas analisados, não contemplam medidas de tratamento de riscos para a integridade no fluxo das contratações (Níveis 1 e 2). Isto evidencia que, apesar da área de contratações públicas possuir diversos riscos para a integridade, a maioria dos órgãos federais não tem considerado em seus Programas de Integridade as medidas adequadas para mitigação desses riscos.

Ressalta-se que na Tabela-1, para a classificação no respectivo nível optou-se metodologicamente por privilegiar os programas que citaram medidas de tratamento dos riscos de integridade no fluxo das contratações, mesmo sem uma aplicação sistematizada que pudesse caracterizar uma gestão de riscos, já que o modelo a ser proposto tem como base as medidas de tratamento de risco.

Entretanto, para analisar as medidas que possam influir na elaboração de elementos de verificação no modelo de maturidade MGIC a ser proposto, buscou-se aprofundar a análise dos Programas de Integridade que buscaram estabelecer uma relação entre o risco para integridade identificado e a medida de tratamento planejada. Assim, buscou-se fazer uma análise mais detalhada das medidas implementadas nos 48 programas que foram classificados nos níveis 5 e 4 para identificar outras medidas de integridade que possam contribuir com o modelo de avaliação de maturidade a ser

propostos. As principais contribuições para o desenho do Modelo MGIC, mapeadas em Programas de Integridade de órgãos e Entidades Federais, referentes a medidas para mitigação de riscos para a integridade que influenciaram o desenho do Modelo MGIC, estão expressos no quadro (16) a seguir.

Quadro 16 – Contribuições dos Programas de Integridade de Órgãos e Entidades Federais ao desenho do Modelo MGIC.

ÓRGÃO/ENTIDADE	ALGUMAS MEDIDAS DE INTEGRIDADE DE DESTAQUE PREVISTA NO PLANO DE INTEGRIDADE
Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	<ul style="list-style-type: none"> - Ferramenta padrão de análise e tratamento das amostras de preços resultantes da pesquisa de mercado; - Publicação de informações relevantes no endereço eletrônico, tais como planejamento estratégico, fluxos de processos e próximas licitações; - Mapear as reais necessidades de capacitação das equipes técnicas elaboradoras dos TR's; - Criação do Fórum Permanente de discussão sobre temas relacionados à Contrato Administrativo.
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	<ul style="list-style-type: none"> - Normatização das relações dos fiscais de contrato na UFSC; - Publicação de edital de inscrições de interessados em fiscalizar contratos; - Exigência de capacitação sobre fiscalização de contratos para homologação da inscrição no edital; - Estruturação de processo de distribuição de fiscais de contrato com critérios isonômicos e impessoais.
Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)	<ul style="list-style-type: none"> - Procedimento informatizado para realizar mapeamento de servidores, ex-servidores e terceirizados, visando identificar relacionamentos com empresas e grupos econômicos; - Treinar e conscientizar os agentes envolvidos; estabelecer fluxo de prevenção ao Nepotismo;
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer no sistema de Dados Administrativos (SDA) indicadores que sinalizem possíveis problemas no fluxo das contratações;
Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação contínua de servidores que atuam na elaboração dos estudos técnicos preliminares e Termo de Referência ou Projeto Básico; - Adoção da Trilha de Aprendizagem para os servidores que atuam no processo licitatório; - Revisão dos manuais operacionais de fiscalização de contratos;
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL)	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar a gestão de riscos nos processos de aquisição de materiais; - Colocar em prática as medidas mitigadoras previstas nos mapas de riscos que compõem o processo da contratação; - Realizar capacitações internas, emitir e divulgar orientações e estabelecer e divulgar fluxos e rotinas atinentes à gestão de riscos nos processos de compras; <ul style="list-style-type: none"> - Utilizar os parâmetros estabelecidos para a pesquisa de preço; - Realizar capacitações internas sobre a realização de pesquisa de preços
Universidade Federal do Delta do Paraiba (UFDPA)	<ul style="list-style-type: none"> - Definir critérios de seleção de fiscais de contrato, que permitam validar a isenção e capacidade técnica, em relação aos projetos a serem escolhidos; - Criar programa de treinamento para as equipes de fiscalização e contratação de serviços

Fonte: dados da pesquisa.

Dentre as boas práticas identificadas é possível destacar a existente no Programa de Integridade do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), que prevê como medida de integridade a revisão dos manuais operacionais de fiscalização de contratos. A

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) prevê a normatização da atuação dos fiscais de contrato. Além disso, a UFSC indicou, alinhada com essa medida, a definição de critérios isonômicos para a nomeação de fiscais de contrato e a exigência de capacitação específica para ser designado como fiscal.

Sobre este da seleção dos agentes que atuam na gestão e fiscalização de contratos, a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR) também estabeleceu como medida de integridade a definição de critérios de seleção de fiscais de contrato que permitam validar a isenção e capacidade técnica. Assim, verifica-se como medidas relevantes, tanto a normatização da atuação da gestão e fiscalização dos contratos, bem como a regulamentação de critérios técnicos e de integridade para a indicação de agentes que atuam na gestão contratual. Uma medida que apareceu de forma majoritária nos Programas de Integridade analisados foi a de formação, comunicação e treinamento dos agentes que atuam no fluxo das contratações.

A Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) menciona em seu Plano de Integridade a existência de uma ferramenta padrão de análise e tratamento das amostras de preços resultantes da pesquisa de mercado. Neste documento não fica claro o funcionamento dessa ferramenta, porém a contratação com sobrepreço é um risco relevante para a integridade, tanto que medidas de tratamento de riscos nessa temática foram expressas em diversos programas. Assim, a utilização de ferramentas digitais para análise automatizada pode ser uma medida importante para mitigar os riscos de integridade.

A Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) dispõe, em seu Programa de Integridade, sobre a adoção de procedimento informatizado para realizar mapeamento de servidores, ex-servidores e terceirizados, visando identificar relacionamentos com empresas e grupos econômicos, alinhada ao esforço de identificação de agentes que possam trazer riscos para a integridade das contratações.

O Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) expressa em seu programa a construção de indicadores de monitoramento automatizado no Sistema de Dados Administrativos (SDA), que emitam alertas em situações que necessitem de uma supervisão para evitar desvios, como por exemplo, o descumprimento de prazos contratuais, as contratações de mesma natureza no mesmo exercício, gastos idênticos ao valor contratado.

Uma medida frequente nos programas foi a elaboração de mapas de gestão de

riscos para a adoção de medidas de tratamento desses riscos nos contratos, como consta, por exemplo, no Programa de Integridade do Instituto Federal de Educação de Alagoas (IFAL).

Apesar de várias unidades apresentarem medidas mitigadoras de riscos para a integridade, evidencia-se que a maior parte dos programas analisados utilizam literalmente os mesmos riscos citados nos Manuais da CGU.

4.1.2. Identificação de ações de tratamento para mitigação de riscos para a integridade nas contratações.

Com base nas análises realizadas e descritas na seção 4.1.1 buscou-se identificar um conjunto de medidas de tratamento de riscos para a integridade nas contratações, que podem ser implementadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública. O objetivo da identificação dessas medidas é subsidiar o desenho de elementos de avaliação e dos respectivos níveis de maturidade para formulação do modelo de maturidade proposto (MGIC). As medidas de integridade mapeadas estão expressas no Apêndice-A, com uma discriminação sucinta da medida e a citação das fontes em que as medidas foram identificadas.

Foram identificadas 27 medidas que podem ser consideradas como tratamento de riscos para a integridade no fluxo das contratações. Naturalmente, não se espera que esse conjunto de medidas abranja todas as possibilidades capazes de serem implementadas para mitigar os riscos de integridade no fluxo das contratações, mas são um conjunto amplo o suficiente para o desenho do modelo a ser proposto.

Ressalta-se que o modelo de maturidade a ser proposto é centrado nas medidas mitigadoras estabelecendo-as como elementos de avaliação. Portanto, como um modelo padrão a ser utilizado em qualquer organização pública, não houve uma preocupação exhaustiva de identificar os riscos específicos para a integridade, que podem ser variáveis de acordo com cada organização. O fluxo de uma gestão de riscos, em geral, parte da identificação dos eventos de risco para posteriormente realizar a avaliação e delinear as medidas de tratamento (ISO 31000). Na metodologia aplicada na construção do modelo de maturidade, a ênfase foi dada na etapa de identificação das medidas de tratamento. Entretanto, a partir das medidas de tratamento mapeadas, foi possível identificar, por meio de uma análise reversa, um rol de riscos para a integridade, comuns no fluxo das

contratações públicas e que podem ser úteis para a etapa de identificação dos riscos para a integridade de uma organização. Esse rol de riscos para integridade, identificados nesse processo estão expressos no Apêndice-B. Ressalta-se que este rol de riscos taxativos, pois podem existir outros diversos riscos que de forma concreta os órgãos estejam submetidos. Além disto este pode ser considerado um resultado subsidiário da pesquisa, haja vista que o foco para a elaboração do modelo de maturidade não serão os riscos para a integridade em si, que podem variar em cada órgão, mas o conjunto de medidas mitigadoras desses riscos.

Ressalta-se que o modelo de maturidade MGIC a ser proposto é centrado nas medidas mitigadoras como elementos de verificação. Quanto as medidas mitigadoras mapeadas, destaca-se que, nesse primeiro momento, não se identificou em que etapa do fluxo das contratações a medida de integridade poderia ser implementada, deixando-se essa avaliação para a etapa seguinte de construção do modelo de maturidade.

4.1.3 - Proposta de um Modelo de Maturidade da Gestão da Integridade nas contratações públicas – MGIC.

Para o desenho do modelo de maturidade MGIC, para cada medida de integridade que contribui para mitigar os riscos de integridade no fluxo das contratações expressas no Apêndice-A, buscou-se elaborar pelo menos um item de avaliação da maturidade. Para cada item de avaliação, haverá os correspondentes níveis de maturidade, relativos à profundidade e a abrangência da implementação da medida mitigadora pela organização. Assim, o modelo de maturidade permite avaliar o nível em que um conjunto de medidas mitigadoras de riscos para a integridade são implementadas por uma determinada organização pública.

Para servir de referência ao desenho do modelo MGIC, optou-se por tomar como base o modelo de maturidade em Ouvidorias Públicas - MMoup, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2020). Esse modelo foi desenvolvido pela CGU para a avaliação das ouvidorias federais que são vinculadas a esse órgão, mas pode ser utilizado por qualquer ouvidoria pública. O MMoup foi elaborado com inspiração em outros dois modelos de maturidade já consolidados, que são o BPMM – *Business Process Maturity Model*, de avaliação de maturidade de processos e o Modelo Prado-MMGP, modelo de maturidade de projetos.

Há várias metodologias de avaliação de maturidade, mas com o objetivo de analisar as medidas mitigadoras de riscos para a integridade no fluxo das contratações, entendeu-se que o modelo MMoup, já desenvolvido e implementado, possui parâmetros, requisitos e procedimentos alinhados aos objetivos do modelo MGIC a ser proposto nesta pesquisa.

O MMoup estabelece para cada item avaliado uma escala de 4 níveis: 1 – limitado; 2 - básico; 3 - sustentado; 4 - otimizado. Outros modelos, como o BPMM e o MMGP, estabelecem a avaliação em 5 níveis. Para o modelo a ser proposto (MGIC) optou-se por definir a avaliação em quatro níveis de maturidade e alinhar com as denominações já utilizadas pelo MMoup, numerando-os de 1 a 4, conforme o quadro (17):

Quadro 17 – Níveis de maturidade proposto no MGIC

Nível	Qualificação
1	Básico
2	Limitado
3	Sustentado
4	Otimizado

Fonte: elaboração do autor

Os quatro níveis são sequenciais indicando uma progressividade na maturidade do elemento avaliado. Para cada elemento avaliado, o MMoup estabelece um quesito verificador e, para cada nível, há uma afirmação utilizada para enquadramento no respectivo elemento, como um texto que caracteriza uma evolução em comparação com o nível anterior. Para o MGIC, optou-se por utilizar esta estratégia, com um quesito para indicar o elemento de avaliação e uma afirmação para o enquadramento em cada nível. Todavia, cada elemento de avaliação do MGIC corresponderá a uma medida para mitigação de um risco de integridade e as afirmações de cada nível corresponderão a uma forma mais ou menos aprofundada de implementação dessa medida mitigadora.

Destaca-se que a maioria das medidas de mitigação de risco indicadas tem impacto específico no fluxo das contratações públicas, entretanto algumas medidas são amplas e impactam as contratações de forma indireta, como a atuação da auditoria interna ou a existência de canal de denúncia. Assim, uma das preocupações no desenho de cada nível de maturidade foi a de que as medidas de impacto amplo indireto pudessem ser enquadradas até o nível 2 de maturidade, passando para o nível 3 apenas quando as medidas gerais tenham determinadas características.

Além dos elementos de avaliação, que podem ser classificados com valores de maturidade de um a quatro, o MMoup delinea duas classificações agregadoras desses elementos. Agrega vários elementos verificados em “Objetivos”, e agrega vários

objetivos em “Dimensões” distintas. Assim, permite que se tenha o valor do nível de cada elemento verificado, que é determinado pelo avaliador; um valor para cada Objetivo, dado pela média dos valores dos elementos que o compõe; e um valor para cada Dimensão, dado pela média dos valores dos objetivos que a compõe.

Para o MGIC, fez-se a proposição de uma metodologia similar de agregação, todavia, essa estratégia foi adaptada para agregar os elementos de cada etapa do fluxo das contratações públicas. Assim, como primeiro nível de agregação, optou-se por agrupar os itens de avaliação segundo as etapas de Planejamento, Seleção ou Execução do fluxo de contratação.

Destaca-se que, como no modelo MGIC os itens de avaliação referem-se as medidas mitigadoras de risco para a integridade, que podem ter impacto em mais de uma dessas etapas, é possível que um determinado elemento tenha como referência mais de uma etapa. Desta maneira, o nível de maturidade em determinada etapa será dado pela média dos níveis dos itens de avaliação que incidam naquela etapa, e, portanto, pode ocorrer que um determinado item seja contabilizado no valor médio de mais de uma etapa. As etapas e os respectivos códigos que serão utilizados na planilha do modelo final estão expressos no quadro (18).

Quadro 18 – Etapas referente aos itens avaliados no MGIC

CODIGO.	ETAPA DO FLUXO DAS CONTRATAÇÕES
P	Planejamento
S	Seleção
E	Execução
P / S	Planejamento e Seleção
S / E	Seleção e Execução
P / E	Planejamento e Execução
P / S / E	Planejamento, Seleção e Execução

Fonte: elaboração do autor

Alguns itens de avaliação, apesar de poderem ser aplicados em etapas distintas, tem diferenças significativas na estratégia e na operacionalização entre uma etapa e outra. Assim, em alguns casos, optou-se por separar a medida de integridade em dois itens de avaliação distintos, para permitir uma análise mais segmentada da implementação. Isto ocorreu, por exemplo, no item de avaliação quanto aos agentes terem vínculo efetivo com a organização, que foi indicada em dois itens distintos, um para etapa de Seleção e outro para a etapa de Execução. Isto também ocorreu no caso do uso de inteligência artificial para emitir alertas de riscos de integridade na contratação, em que foi indicado um item avaliador para a etapa de licitações e outro para a etapa de execução. Sobre o item de

avaliação da transparência das informações, optou-se por dividir em três itens distintos, uma para cada etapa do fluxo, pois avalia-se que já há uma transparência significativa na fase de seleção, uma transparência crescente na fase de execução contratual e uma avaliação ainda insignificante na fase de planejamento.

Para compor o modelo MGIC tem-se então três colunas predefinidas, uma para expressar a etapa, uma para o item de avaliação e uma para expressar os níveis de maturidade conforme expresso no quadro (19).

Quadro 19 – Planilha de avaliação do Modelo MGIC avaliados no MGIC

ETAPA	ITEM DE AVALIAÇÃO	NÍVEL DE MATURIDADE
P S E P / S S / E P / E P / S / E	Questionamento verificador	1-Limitado 2- Básico 3- Sustentado 4- Otimizado

Fonte: elaboração do autor

Para estabelecer o MGIC, conforme expresso no quadro (19), utilizou-se as medidas de integridade dispostas no Apêndice-A. Para cada uma das 27 medidas de integridade mapeadas, buscou-se delinear pelo menos um item de avaliação, com o respectivo questionamento avaliador, de forma que deixasse claro a medida mitigadora esperada para o enquadramento. Em seguida buscou-se delinear as afirmações para cada um dos quatro níveis de maturidade do respectivo item de avaliação. A classificação entre os quatro níveis foi uma das etapas mais desafiadas do percurso metodológico, pois a diferença, por vezes é muito tênue, o que possivelmente demandará ajustes no modelo, com base na sua utilização efetiva, durante a aplicação do estudo de caso. Além disso foi preciso delinear bem a afirmação de cada nível para facilitar a sua aplicação e enquadramento.

Após definido o item de avaliação e os quatro níveis de maturidade, buscou-se realizar a respectiva classificação para o agregador referente à etapa do fluxo das contratações, conforme o quadro (19).

Como resultado dessa construção, derivada desse percurso metodológico, foram delineados 30 itens de avaliação para o MGIC, conforme detalhado no Apêndice-C. Destaca-se que algumas medidas de integridade mapeadas no Apêndice-A originaram mais de um elemento de avaliação no Apêndice-C, enquanto um dos itens de avaliação foi estabelecido de forma a consolidar duas medidas de integridade. Na primeira coluna

do Apêndice-C, abaixo do número correspondente ao elemento de avaliação está expresso, entre parênteses, a respectiva medida de integridade a que ele corresponde, conforme relacionado no Apêndice-A.

Para a efetiva aplicação do MGIC, estabeleceu-se como instrumento de campo uma planilha que agrega as informações do modelo e insere mais três colunas que devem ser preenchidas na atividade de campo pelo avaliador: a primeira para a inserção do código no nível avaliado (de 1 a 4); a segunda para descrever as evidências coletadas que levaram ao enquadramento do nível indicado; e a terceira para as observações do avaliador, que podem conter justificativas adicionais para o enquadramento. O modelo na planilha a ser utilizada na atividade de campo para a aplicação do modelo é composto então de sete colunas, conforme expresso no quadro (20).

Quadro 20 – Instrumento de campo do Modelo de Maturidade da Gestão de Integridade nas contratações Públicas (MGIC)

ITEM	ETAPA	ITEM DE AVALIAÇÃO	NÍVEIS DE MATURIDADE	NÍVEL DE MATURIDADE	EVID.	OBS.
1 2 3 . . .	P S E P/S S/E P/E P/S/E	Questão proposta para o elemento verificador, conforme Apêndice F.	1 – afirmação de enquadramento no nível 2 – afirmação de enquadramento no nível 3 – afirmação de enquadramento no nível 4 – afirmação de enquadramento no nível			

Fonte: elaboração do autor.

O modelo MGIC delineado foi então aplicado para avaliação do fluxo de contratação da organização objeto do estudo de caso, conforme expresso na seção a seguir.

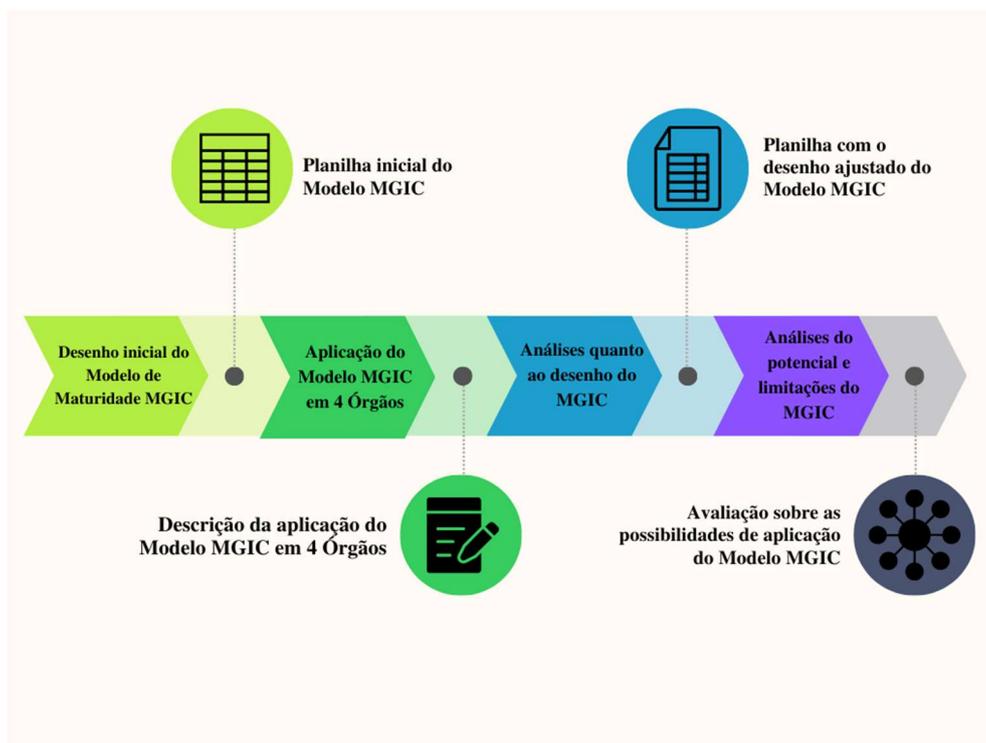
5. APLICAÇÃO DO MODELO DE MATURIDADE DA GESTÃO DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÃO PÚBLICAS – MGIC

Após a identificação de medidas para mitigar riscos de integridade nas contratações e o desenho inicial do modelo de maturidade da Gestão das Integridade nas Contratações Públicas – MGIC, a etapa posterior da pesquisa foi a aplicação prática do modelo para avaliar o fluxo das contratações de alguns órgãos públicos. Esta etapa da pesquisa configura-se metodologicamente como um estudo de casos múltiplos para verificar a aplicabilidade do modelo, dos itens de avaliação e níveis de maturidade propostos, e a sua utilização como instrumento de avaliação da gestão da integridade nas contratações.

Nessa seção buscou-se descrever a aplicação do Modelo MGIC em cada órgão, e trazer informações que respaldassem as análises posteriores. As análises da aplicação no caso concreto, do modelo inicialmente desenhado, têm como objetivo identificar possíveis ajustes na proposta inicial de modelo e avaliar os desafios e potencialidades da aplicação do modelo nos órgãos públicos.

Essas etapas da aplicação do Modelo MGIC e a análise dos resultados dessa aplicação podem ser expressas de forma resumida na Figura-6.

Figura 6- Etapas da aplicação prática do Modelo de Maturidade MGIC e análises dos resultados



Fonte: elaboração do autor.

Destaca-se que o desenho do modelo teve como premissa o mapeamento de um conjunto de medidas para mitigar riscos para a integridade, dispostas em manuais nacionais e internacionais, ou já utilizadas em diversos órgãos. Como o modelo buscou em sua metodologia agrupar um amplo espectro de medidas, reconhece-se que ele estabelece um referencial ideal, com as medidas sendo utilizadas em um possível aproveitamento máximo, tornando o modelo de maturidade MGIC uma métrica com escala alta, que pode ser difícil de alcançar para todos os itens. Entretanto, buscou-se como premissa do desenho do modelo estabelecer de fato uma escala mais alta, que servisse como reflexão e indicação sobre o caminho a ser percorrido pelos órgãos, para evoluir na implementação de medidas para mitigação de riscos para a integridade.

5.1 – Descrição da aplicação prática do Modelo MGIC.

Para a aplicação prática do Modelo de Maturidade MGIC, inicialmente foi necessário definir em que órgãos públicos seria realizada essa aplicação. Partindo-se do pressuposto que o modelo utilizou diversas medidas de mitigação de riscos de integridade que já são implementadas por órgãos do Poder Executivo Federal, portanto é de se esperar, em um primeiro momento, que os órgãos federais estejam melhor adaptados à avaliação proposta no modelo. Diante disso, como a proposta é que este modelo possa ser utilizado por um amplo espectro de órgãos, optou-se nesta etapa pela aplicação em órgãos de esferas distintas. Assim, buscou-se realizar a aplicação em quatro órgãos públicos da administração pública direta, sendo: dois órgãos do Poder Executivo Federal em nível de ministério; um órgão estadual; e um órgão Municipal. No Poder Executivo Federal foram aplicados em dois Ministérios. Para garantir também uma distinção geográfica, optou-se por um órgão estadual da região norte/nordeste e por aplicar em um município da região sudeste. Destaca-se que a escolha de quantos e quais órgãos aplicar o modelo nessa pesquisa ocorreu por conveniência de acesso as pessoas desses órgãos, já que estava prevista uma etapa de entrevista.

Após a escolha dos quatro órgãos para aplicar o modelo definiu-se a metodologia de aplicação. Para cada órgão procedeu-se as seguintes etapas:

- a) Pesquisa na internet de informações públicas que permita o preenchimento inicial do Modelo de Maturidade MGIC;
- b) Entrevista com gestores públicos dos órgãos para validar e complementar as

informações coletadas, para concluir a avaliação dos itens.

Nas seções seguintes descreve-se como ocorreu a aplicação do Modelo MGIC em cada órgão avaliado, de acordo com a ordem das entrevistas realizadas.

5.1.1 Aplicação do Modelo MGIC no Órgão ESTADUAL

A primeira aplicação do Modelo de Maturidade MGIC ocorreu em um Órgão Estadual. Houve inicialmente a coleta de informações por meio de consulta na internet, nos sites oficiais do Governo do Estado. O preenchimento da planilha de campo do MGIC com a avaliação realizada para este Órgão Estadual está expresso no Apêndice (D).

Essa etapa de coleta de informações públicas, disponibilizadas em transparência ativa pelo governo estadual apresentou certa limitação.⁶ Apesar de se conseguir informações que permitissem inferir o nível de maturidade na maior parte dos 30 itens de avaliação, apenas em 11 itens foi possível obter informações iniciais que permitissem o preenchimento do modelo de forma assertiva. Nos demais itens, as informações coletadas ou não eram suficientes para preencher o modelo, ou os itens eram preenchidos com certa imprecisão. Avaliou-se a alternativa de solicitar a complementação das informações necessárias por meio de pedidos de acesso à informação, entretanto, como estava prevista uma etapa de entrevistas com os gestores, optou-se por coletar as informações complementares na entrevista.

No órgão estadual aplicado, agendou-se então uma entrevista com o representante da Controladoria-Geral do Estado (CGE), órgão que é responsável por realizar auditorias, e portanto, que realiza ações da 3ª linha. Como os itens de verificação do Modelo MGIC prevê medidas mitigadoras implementadas por unidades das três linhas, a entrevista com gestor que atua em uma unidade de 3ª linha, possibilita uma visão das medidas adotadas pelas demais linhas.

A planilha com os itens de avaliação do Modelo MGIC foi enviada antecipadamente para o representante da CGE, sem o preenchimento do nível de maturidade de nenhum item, apesar da etapa anterior de coleta de informações ter possibilitado o preenchimento de alguns itens.

No início das entrevistas, o pesquisador esclareceu que o objetivo desta etapa da

⁶ Transparência Ativa ocorre quando o órgão de forma espontânea, independente de requerimento, faz a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo.

pesquisa é principalmente avaliar o Modelo MGIC desenhado e a sua utilidade, mais do que avaliar o próprio órgão. Assim, destaca-se que as discussões sobre o enquadramento em determinado nível do modelo MGIC, tanto na entrevista com o representante da CGE, quanto na entrevista com os representantes da Secretaria de Administração, possibilitou a reflexão sobre a implementação pelo órgão de novas medidas para mitigar riscos de integridade.

A entrevista com o gestor da CGE, durou cerca de 3 horas, permitiu validar o enquadramento dos níveis preenchidos com as informações coletadas previamente e definir o nível dos demais itens, em que não se obteve informações suficientes na coleta prévia. Entretanto, percebeu-se que alguns itens de avaliação, que expressam medidas mais operacionais implementadas por unidades de 1ª linha, a resposta do gestor da CGE não era taxativa, indicando que a informação poderia ser fornecida de forma mais assertiva por outras unidades. Isto ocorreu, por exemplo, nos itens de avaliação da existência do devido registro de ocorrências durante a execução contratual; ou da existência de relatório final de avaliação na conclusão das contratações.

Diante disso, como o objetivo desta etapa é verificar a aplicabilidade do modelo, como uma forma de refinar o preenchimento, para este órgão estadual foi possível agendar uma segunda entrevista com gestores Secretaria Estadual de Administração, que atuam com ações mais operacionais na 1ª e 2ª linha nos processos licitatórios e na execução contratual. Essa segunda entrevista, que ocorreu em um dia posterior, permitiu um refinamento do processo de coleta das informações do modelo. Em alguns itens houve também o reenquadramento do nível de maturidade.

Durante as entrevistas, tanto com os representantes da CGE, quanto com os representantes da Secretaria de Administração, percebeu-se a necessidade de explicar melhor a distinção entre a gestão de riscos para a integridade realizada para a elaboração do Programa de Integridade (Item de avaliação 2 do Apêndice-D), que avalia os riscos do fluxo das contratações de maneira ampla e o mapa de gerenciamento de riscos refletido em outro item de avaliação do modelo (Item de avaliação 11 do Apêndice-D), que faz a gestão de riscos específicos de determinada contratação. Assim, buscou-se definir em dois itens de avaliação distintos a existência da gestão de riscos, de forma mais ampla no fluxo das contratações como um todo e de forma mais específica e detalhada que aborde riscos específicos de determinada contratação. A análise desse caso apontou para a necessidade de ajustar o texto desse item de avaliação e dos respectivos níveis de maturidade.

Destaca-se que em outros itens avaliados, houve extensa discussão sobre o enquadramento em um nível ou outro, em que os gestores indicavam que apenas o texto expresso no modelo não era suficiente para fazer o devido enquadramento com a situação concreta do órgão. Para alguns itens fez-se pequenos ajustes no texto de cada nível ou no item verificador, entretanto, foi sugerido que houvesse um manual com um texto explicativo mais extenso para ajudar na reflexão sobre o devido enquadramento em determinado nível.

Durante a entrevista, na discussão gerada em alguns itens de avaliação, havia a necessidade de retomar a discussão de elementos conceituais já discutidos em outros itens. Assim, percebeu-se também que seria necessário reordenar os 30 itens do Modelo de Maturidade MGIC, agrupando-se alguns itens de temáticas similares de maneira a facilitar o transcurso da entrevista.

Dos 30 itens avaliados em apenas 3 o órgão estadual foi avaliado no nível 4 de maturidade, e em 12 dos 30, foi avaliado no nível 1, o mais limitado. Este fato já era esperado com o desenho de uma escala de referência alta, quanto às medidas a serem adotadas. Atribuindo-se, um valor numérico inteiro de 1 a 4, para cada um dos quatro níveis de maturidade do Modelo MGIC, o órgão Estadual obteve uma média de 2,0, para os 30 itens de avaliação.

5.1.2 Aplicação do Modelo MGIC no Órgão Municipal.

O segundo órgão analisado foi uma prefeitura da região Sul/Sudeste, de um município de médio porte, com mais de 100 mil habitantes. Para esta segunda avaliação, decorrente de observações na primeira entrevista, a planilha do Modelo MGIC já foi alterada quanto a ordem sequencial dos itens avaliados e pequenas alterações no texto de descrição de alguns níveis em determinados itens de avaliação, para deixar o texto mais claro para o enquadramento. Mas as alterações não foram significativas em termos de conteúdo, permanecendo certa homogeneidade entre a avaliação deste órgão e a do órgão estadual. A planilha do MGIC com a avaliação realizada para o órgão Municipal está expressa no Apêndice–E.

A etapa inicial foi novamente uma coleta de informações publicadas em transparência ativa. Em comparação ao órgão estadual, destaca-se que houve uma maior facilidade de encontrar as informações iniciais para o preenchimento do modelo. Isto pode

ter ocorrido pelo fato de que os portais das prefeituras municipais, em geral, concentram as informações de várias secretarias, já os governos estaduais tem uma estrutura administrativa mais difusa e às vezes existem portais específicos para cada secretaria. Como a pesquisa das informações foi feita pelo próprio pesquisador, e estava prevista uma segunda etapa de coleta de dados, por meio de entrevista de gestores do órgão, não houve uma preocupação maior em definir uma metodologia padronizada de busca de informações que permitisse uma análise quanto ao fornecimento mais adequado delas nos portais, uma análise que não está no escopo desta pesquisa. Entretanto, a pesquisa de campo apontou que este pode ser um fator relevante a ser refletido, nos casos em que o Modelo MGIC for aplicado sem a etapa de entrevistas com os gestores para coleta de informações adicionais.

Apesar de haver uma maior facilidade de se encontrar as informações, a reflexão sobre o enquadramento em determinado nível em cada item avaliado não foi possível de forma assertiva na maior parte dos itens avaliados. A coleta inicial de informações públicas em transparência ativa, permitiu o preenchimento, de forma assertiva, de apenas 12 itens de avaliação do Modelo MGIC.

Na etapa seguinte, como uma forma de refinar o preenchimento, para este órgão municipal foi novamente agendada uma entrevista com o responsável pela Controlaria-Geral do Município (CGM). Destaca-se que a CGM é a responsável pelas ações de auditoria junto a Prefeitura Municipal, portanto executa ações de 3ª linha, mas desenvolve diversas ações de monitoramento que podem ser caracterizadas também como de 2ª linha. Da mesma forma como ocorreu com o órgão estadual, a planilha com os itens de avaliação do Modelo MGIC foi enviado aos gestores antes da entrevista. Destaca-se que na interlocução com o representante da CGM, foi solicitado ao pesquisador, que outros servidores da CGM participassem da entrevista, haja vista que muitos pontos tratados nos itens de avaliação do modelo MGIC seriam úteis ao planejamento do órgão. Com isso, cada item de avaliação foi discutido com uma maior profundidade com a equipe e a entrevista que ocorreria em apenas algumas horas, foi realizada em três dias distintos.

Como definido nesta pesquisa, o Modelo MGIC tem como objetivo avaliar a maturidade da Gestão da Integridade do órgão, mas também permitir a discussão em torno dos itens de avaliação que contribua com a tomada de decisão quanto a evolução de medidas para mitigar riscos de integridade nas contratações. Durante as discussões com a equipe da CGM pôde-se então evidenciar que o Modelo MGIC pode ser um instrumento

muito útil para este segundo objetivo de aprimorar a gestão da integridade.

Especificamente nesta etapa da pesquisa, durante a entrevista no órgão municipal, por diversas vezes, houve discussões sobre elementos conceituais de gestão de risco, necessárias para se obter a informação correta sobre o enquadramento do órgão no item de avaliação. Diversos itens de avaliação do modelo trazem entre os níveis de maturidade a indicação de que a adoção das práticas de gestão de riscos eleva o nível de maturidade da organização. Apesar do enfoque do MGIC ser exatamente avaliar a aplicação da metodologia de gestão de riscos, especificamente nas contratações públicas, nos órgãos em que o nível de maturidade sobre gestão de risco ainda esteja em um estágio inicial, a falta de um alinhamento conceitual pode dificultar o processo de avaliação (o enquadramento ou não em determinado nível), especialmente se o modelo for utilizado como autoavaliação pelo próprio órgão.

Isto mais uma vez indica para a necessidade de elaboração de um manual de aplicação do modelo, que permita a aplicação do modelo de forma inequívoca (seja como autoavaliação ou como aplicação por avaliadores externos).

No item de avaliação 7, sobre a exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas (item de avaliação 7 do Apêndice-E), no nível de maturidade 2 tem-se que os órgãos deveriam possuir em seus contratos, cláusulas com exigências e compromissos pontuais de integridade. Nesse sentido, verificou-se que o órgão municipal possui um Decreto que estimula a implantação de Programas de Integridade pelos seus fornecedores, entretanto, a adesão a esse programa de fomento não está expressa em cláusulas contratuais. Assim, apesar de um primeiro momento, por não conter cláusulas contratuais para este fim, o órgão tivesse que ser enquadrado no nível 1 de maturidade, o ideal seria considerar esses programas de fomento como medidas análogas às cláusulas contratuais, e enquadrar no nível 2 de maturidade. Assim, percebeu-se a necessidade de no Modelo MGIC final ajustar o texto do nível de maturidade 2, para este item de avaliação, para deixar mais claro que serão enquadrados neste nível, os órgãos que desenvolvam ações de fomento a implementação de medidas e programas de integridade dos fornecedores, mesmo que isto não esteja expresso em cláusulas contratuais.

Destaca-se ainda que, o órgão municipal foi enquadrado no nível 4 de maturidade quanto ao item de avaliação sobre a formação de agentes que atuam no fluxo da contratação, quanto a temáticas de integridade (Item de avaliação 10 do Apêndice-E) pois desenvolve ações de formação nessa temática que atinge também colaboradas das

empresas contratadas. Isto corrobora com a opção de colocar essa exigência para o nível 4 de maturidade, apesar de não ser uma medida muito comum entre as organizações públicas. Entende-se a possibilidade de realização de capacitações sobre integridade para colaboradores das contratadas com forma de expressar os valores e princípios organizacionais exigidos pelo órgão e mitigar riscos para a integridade nessa relação.

No Modelo MGIC, alguns itens de avaliação verificam a utilização de ferramentas digitais para emissão de alertas nas licitações (Item 21 do Apêndice-E), na gestão de contratos (Item 22 do Apêndice-E) ou para análise automatizada de preços licitados (Item 23 do Apêndice-E). Na avaliação desses três indicadores o órgão municipal avaliado foi enquadrado no nível 1 de maturidade, que é o mais limitado. Na entrevista, foi indicado pelos gestores municipais que essas ferramentas digitais, em geral, tem um custo financeiro alto para implementação, o que muitas vezes torna inviável a sua implementação. A ponderação dos gestores faz sentido, e pode ser entendida como uma limitação do modelo, levando-se a reflexão sobre a viabilidade de manter esses itens de avaliação. Entretanto, como o modelo de maturidade MGIC é desenhado para ser aplicado em órgãos de vários portes, e a utilização desses sistemas automatizados são importantes mecanismos de controle interno, capazes de tornar mais eficientes e seguros/padronizados os controles de risco, optou-se pela permanência desses itens de avaliação.

O modelo MGIC foi desenhado com a intenção de fornecer uma escala alta, para servir de referência para a análise da gestão da integridade das contratações públicas, e o resultado da avaliação pode contribuir com o processo de tomada de decisão sobre a implementação ou não de medidas para ampliar o nível de maturidade, que neste caso deve ser definida por cada órgão, com base em sua gestão de riscos e de uma análise de custo-benefício. Portanto entende-se que esses itens de avaliação, quanto a utilização de sistemas informatizados pode trazer reflexões relevantes para os órgãos, independentemente do porte e deve permanecer no modelo, registrando com uma limitação do Modelo MGIC, quando aplicado em órgãos de pequeno porte. Destaca-se que a reflexão trazida por esses itens pode também estimular o compartilhamento de ferramentas digitais entre órgãos públicos, diminuindo o custo de implantação por órgão.

Dos 30 itens avaliados, em apenas 3 o órgão municipal foi avaliado no nível máximo de maturidade (Nível 4), número idêntico ao do órgão Estadual. Outros 11 itens foram avaliados no nível 1, o mais limitado, ou seja, um a menos que o órgão Estadual.

Atribuindo-se, um valor numérico inteiro de 1 a 4, para cada um dos quatro

níveis de maturidade do Modelo MGIC, o órgão municipal obteve na avaliação uma média de 2,1, para os 30 itens de avaliação, um pouco acima da média obtido pelo órgão Estadual que foi de 2,0.

No início do desenho do Modelo MGIC, com a utilização de itens de avaliação construídos com base em medidas para mitigação de riscos de integridade, em sua maioria implementados por órgãos federais e com a opção metodológica de uma escala de níveis de maturidade com uma referência mais alta, havia a expectativa de que houvesse uma maior limitação do modelo para a avaliação de órgãos municipais. Entretanto, nas duas primeiras aplicações, tanto no órgão municipal como no estadual, o modelo originou discussões pertinentes e mostrou potencial para ser utilizado em avaliação da gestão da integridade, mesmo em órgãos que não sejam da esfera federal.

5.1.3 Aplicação do Modelo MGIC no Órgão Federal-1⁷

Após a avaliação de um órgão municipal e um outro estadual, procedeu-se a avaliação por meio do Modelo MGIC da gestão da integridade nas contratações de dois ministérios do Governo Federal. Neste texto, para distinguir a avaliação desses dois ministérios utilizou-se a referência de órgão federal 1 e órgão federal 2.

A planilha para a aplicação do Modelo MGIC no órgão federal-1 foi idêntica a utilizada para a aplicação no órgão municipal e o resultado da avaliação aplicada está expresso no Apêndice-F.

A primeira etapa da avaliação, como nos órgãos anteriores, foi a coleta de informações publicadas em transparência ativa. Como esperado, houve uma maior facilidade de acesso às informações iniciais para o preenchimento do Modelo MGIC, em relação a aplicação nos órgãos estadual e municipal. Apesar da existência de portais específicos para cada ministério, boa parte das informações do governo federal são centralizadas em portais que consolidam a informação de diversos ministérios.⁸ Todavia, apesar de ter obtido uma quantidade maior de informações, em relação aos órgãos estadual e municipal, foi possível preencher de forma assertiva apenas 13 itens de

⁷ Foram avaliados a Gestão da Integridade em dois Ministério e para distingui-los neste texto denominou-se Órgão Federal 1 e Órgão Federal 2.

⁸ Ressalta-se que o pesquisador que aplicou a avaliação, por ser servidor federal, já tem uma maior familiaridade com os portais e sites do governo federal, o que pode ter contribuído para se obter um maior número de informações.

avaliação do modelo, número não muito diferente do que ocorreu na avaliação inicial dos órgãos de outras esferas. Isto sinaliza para uma limitação do modelo MGIC quanto ao seu preenchimento por entidades externas ao órgão avaliado sem a participação de gestores desses órgãos, pois em muitos itens de avaliação a distinção de enquadramento entre um nível e outro adjacente, requer informações que nem sempre estão disponibilizadas facilmente em transparência ativa.

Na etapa seguinte, como uma forma de refinar o preenchimento, para a avaliação do órgão federal-1, foi agendada uma entrevista com representantes da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Ministério. A AECI atua com ações de 2ª linha no âmbito do Ministério, pois o órgão que atua como 3ª linha na administração direta do Governo Federal é a Controladoria-Geral da União. Para este ministério a AECI é a Unidade de Gestão da Integridade (UGI) e por isso avaliou-se como o setor mais adequado para coletar as informações complementares para o preenchimento da avaliação.

Destaca-se que boa parte das medidas de integridade que nortearam os itens de avaliação do Modelo MGIC foram inspirados em manuais e medidas implementadas em órgãos federais, o que, como esperado, facilitou o diálogo com gestores do órgão federal-1, até mesmo em termos de linguagem.

A planilha com os itens de avaliação do Modelo MGIC foi enviada antecipadamente aos gestores entrevistados. Assim, verificou-se que houve o preenchimento prévio da planilha, o que permitiu que a entrevista fluísse de forma mais rápida, pois para cada item avaliado, os gestores já tinham realizado discussões internas. Portanto, durante a entrevista o que ocorreu foi o alinhamento entre a avaliação feita pelo pesquisador, com base nas informações coletadas em transparência ativa, e a autoavaliação feita pelos gestores do órgão federal-1. Inclusive, como alguns itens de avaliação do Modelo MGIC necessitavam de informações de setores mais operacionais de 1ª linha, para o seu preenchimento, os representantes da AECI chegaram a coletar informações com os respectivos setores operacionais, dando uma maior acurácia ao enquadramento nos respectivos níveis de maturidade.

Nesse sentido, a metodologia de aplicação do Modelo MGIC no Órgão Federal-1 acabou ocorrendo em um fluxo que aparentemente potencializa a aplicação do modelo, com a discussão sendo gerada pelo alinhamento entre a autoavaliação realizada pelo órgão, coletando informações em diversos setores internos, e a avaliação decorrente da

aplicação do Modelo MGIC por um avaliador externo. Ressalta-se que no enquadramento, em diversos níveis de maturidade do Modelo MGIC houve dúvidas dos gestores do órgão federal-1, indicando a necessidade de deixar o texto, tanto do item de avaliação como dos níveis de maturidade, mais claros.

Um dos questionamentos levantados pelos gestores foi quanto ao item de avaliação que verifica se a organização realiza a gestão de riscos para a integridade com incidência específica em determinadas contratações (Item 3 do Apêndice-F), especificamente quanto a exigência de publicação em transparência ativa, dos mapas de risco dos contratos, fator determinante para o enquadramento no nível de maturidade 4. Houve um questionamento sobre a viabilidade de publicar os mapas de risco ainda durante a execução contratual, fato que poderia trazer prejuízos para a gestão da integridade. Apesar da pertinência do questionamento entende-se como importante manter a indicação da publicação em transparência ativa como medida para mitigar riscos de integridade, pois entende-se que, em regra, essa informação é pública. Caso no mapa de riscos de determinada contratação contenha a identificação de determinados riscos e medidas de mitigação que o gestor entenda que a sua publicação pode causar prejuízos a gestão, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) possibilita, como exceção, que haja a classificação dessa informação como sigilosa.

Ressalta-se ainda que na discussão gerada em torno do item de avaliação que verifica se a organização coleta informações e classifica seus fornecedores contratados de acordo com nível de risco de integridade (Item 6 do Apêndice-F), o órgão federal-1 foi enquadrado no nível de maturidade 1, idêntico ao enquadramento na avaliação do órgão municipal e estadual. Entretanto, o gestor entrevistado informou que essa medida de mitigação de risco já vem sendo estudada e está sendo elaborado regulamento interno que prevê essa classificação dos fornecedores de acordo com graus de riscos para a integridade, o que possibilitará o futuro enquadramento no nível de maturidade 4, neste item de avaliação.

Na entrevista o gestor informou que hoje não utilizam cláusulas de exigem a implementação de Programas de Integridade para os seus fornecedores (Item 7 do Apêndice-F), mas que, diante da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que já prevê essa obrigatoriedade para contratos de grande vulto, o órgão federal-1 também já tem em elaboração, regulamentação para a implementação dessa medida. Destaca-se que, a exemplo do que ocorreu com o órgão municipal, o órgão federal-1 possui um

Programa de fomento a implementação de Programas de Integridade, mas que abrange as empresas privadas sob a regulação do respectivo Ministério, e não especificamente os seus fornecedores. Devido a essa ação de fomento à Programas de Integridade não abranger os seus fornecedores, optou-se por enquadrar no nível de maturidade 1, diferentemente do que ocorreu com o órgão municipal, que foi enquadrado no nível de maturidade 2 para este item de avaliação.

Quanto ao item de avaliação que verifica se a organização possui Código de Conduta, com definição de condutas próprias do fluxo das contratações e extensivo aos fornecedores (Item 8 do Apêndice-F) foi informado que além do código de conduta do servidor público federal, o órgão possui código de conduta específico para os seus servidores, mas que não contém cláusulas específicas que tenham interseção explícita com o fluxo das contratações, enquadrando este item no nível 2 de maturidade.

O item de avaliação seguinte, na planilha do Modelo MGIC avalia a existência de canal para consulta e orientação sobre padrão de conduta íntegra dos agentes que atuam no fluxo da contratação. Nas discussões percebeu-se que houve um equívoco na interpretação deste item, pois os gestores haviam entendido que esse canal seria para consulta sobre aspectos da contratação propriamente dita, o que é realizado pela Ouvidoria do órgão, e não sobre a conduta dos agentes públicos que atuam nessas contratações, que são direcionadas às comissões de ética. O equívoco verificado na interpretação pelos gestores, indica a necessidade de ajustar o texto deste item de avaliação e dos respectivos níveis de maturidade.

No item que busca verificar se organização utiliza instrumento para a gestão de riscos quanto aos indivíduos designados formalmente para atuarem no fluxo das contratações pública (Item 15 do Apêndice-F), da mesma forma como ocorreu nas entrevistas dos órgãos municipal e estadual, houve necessidade de explicar aos gestores qual a intenção da inclusão deste item no Modelo MGIC. Após os esclarecimentos, os gestores informaram que há uma verificação de riscos para a integridade, como nepotismo, para os servidores que exercem cargos comissionados, mas que independe da área de atuação. Assim não se pode dizer que esse procedimento tem impacto direto no fluxo das contratações, e, portanto, enquadramento foi no nível 1 de maturidade. As discussões em torno deste item indicam a necessidade de rever a pertinência de constar como item específico no Modelo MGIC, ou se pode ser consolidado em outro item.

Quanto ao item de avaliação que verifica se a organização adota sistema digital

para emissão de alertas quanto aos processos licitatórios em andamento, referentes a riscos de integridade (item 21 do Apêndice-F), os entrevistados responderam que no próprio órgão não utilizam esse tipo de ferramenta. Entretanto, no âmbito do governo federal, a Controladoria-Geral da União, que é o órgão de auditoria (3ª linha), utiliza ferramenta informatizada que monitora indicadores de integridade na etapa de licitação, por meio da análise automatizada de editais de licitação (experiência descrita no item 4.1.1.2.g). Assim, enquadrou-se o órgão no nível 3 de maturidade, considerando a CGU como um órgão externo ao órgão avaliado.

Nos itens de avaliação quanto a transparência das informações (Itens 28, 29 e 30 do Apêndice-F), no âmbito do governo federal existe o Portal da Transparência e o Portal de Dados Aberto que consolidam informações dos diversos ministérios. Assim, quanto a etapa de licitação (item de avaliação 29) e de execução contratual (Item de avaliação 30) o órgão federal-1 foi enquadrado no nível 4 de maturidade. Apenas para a etapa de Planejamento (Item de avaliação 27), em que não há informações mais extensas no Portal da Transparência do Governo Federal, o órgão federal-1 foi enquadrado no nível 1 de maturidade.

Dos 30 itens avaliados, em 7 itens o órgão federal-1 foi enquadrado no nível de maturidade máximo. Como esperado, nesse aspecto houve um desempenho melhor do que os órgãos municipal e estadual, que apresentaram apenas 3 itens de avaliação no nível de maturidade máximo. Além disso, em apenas 4 itens de avaliação o órgão federal-1 foi enquadrado no nível de maturidade 1, mais limitado, enquanto os órgãos municipal e estadual tiveram no nível mais limitado, 11 e 12 itens de avaliação, respectivamente. Considerando cada um dos quatro níveis com o valor numérico inteiro de 1 a 4 para cada um dos 30 itens avaliados, o órgão federal-1 obteve uma média 2,5, superior as dos órgãos municipal e estadual, que ficaram com média de 2,1 e 2,0, respectivamente.

5.1.4 Aplicação do Modelo MGIC no Órgão Federal-2⁹

A quarta e última aplicação do Modelo MGIC ocorreu em um segundo Ministério do Governo Federal, designado neste texto como órgão federal-2. A planilha do Modelo MGIC no órgão federal-2 foi idêntica a utilizada para a aplicação do órgão

⁹ Foram avaliados a gestão da integridade em dois ministérios e para distingui-los neste texto denominou-se órgão federal 1 e órgão federal 2.

federal-1 o que permitirá uma comparabilidade. O resultado da avaliação com a aplicação do modelo para o órgão federal-2 está expresso no Apêndice-G.

Como ocorreu na aplicação dos órgãos anteriores a primeira etapa da avaliação foi a coleta de informações publicadas em transparência ativa, e para o órgão federal-2, com essa coleta inicial de informações foi possível preencher de forma assertiva apenas 13 itens de avaliação do modelo, número similar à aplicação no órgão federal-1.

Na etapa seguinte, como uma forma de refinar o preenchimento, para a avaliação do órgão federal-2, foi agendada uma entrevista com representantes da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do ministério. A planilha com os itens de avaliação do Modelo MGIC também foi enviada de forma antecipada aos gestores entrevistados. No órgão federal-2 os gestores optaram por convidar servidores que atuam nas unidades de logística, mais operacionais do fluxo das contratações (1ª linha) e a entrevista ocorreu de forma conjunta. A entrevista com os gestores de diversas unidades de forma concomitante, permitiu que divergências quanto a aplicação de determinadas medidas fosse dirimida de forma imediata. Além disso, permitiu que a reflexão gerada na entrevista contasse com o posicionamento de diversas áreas, e que houvesse um alinhamento conceitual das medidas avaliadas no modelo. Entretanto, como haveria a participação desses gestores mais operacionais na entrevista, percebeu-se que não foram coletadas informações com esses setores de forma antecipada, com o preenchimento antecipado do modelo como autoavaliação, como ocorreu no órgão federal-1.

No primeiro item de avaliação sobre a existência de uma Unidade de Gestão da Integridade (Item 1 do Apêndice-G) evidenciou-se que existe esta unidade e que ela tem ações que de certa forma impactam no fluxo das contratações. Para este item houve então o enquadramento no nível 3 de maturidade, pois os gestores entenderam que na atuação ainda não há a elaboração de relatórios de monitoramento ou outros documentos de reporte a alta administração de forma sistemática, que pudessem enquadrar o órgão no nível 4. Todavia ponderaram que isto é algo relevante que pode vir a ser implementado e que os níveis de maturidade propostos no item de avaliação indicam exatamente o caminho que está sendo trilhado dentro do órgão.

Percebeu-se também, nos gestores entrevistados, que há maior maturidade quanto a temática de gestão de riscos, o que facilitou a discussão e o entendimento dos níveis de maturidade expressos em vários itens de avaliação. No item de avaliação sobre a existência do Programa de Integridade (Item 2 do Apêndice-G) este órgão foi

enquadrado no nível 3 de maturidade, em que o programa expressa ações com impacto no fluxo das contratações, mas estas não foram definidas baseadas em uma gestão de riscos. Os gestores afirmaram que é possível de implementar essa definição de ações baseadas em riscos para a integridade já na próxima edição do plano de integridade, e que a metodologia desenhada já permite isso, o que elevaria este item para o nível 4 de maturidade.

A discussão desses dois itens, que levou os gestores a já refletirem que sobre que medidas poderiam ser implementadas para elevar o nível de maturidade, algo que ocorreu fortemente na aplicação do Modelo MGIC no órgão municipal, indica o potencial do modelo em gerar discussões que contribuam para a tomada de decisão sobre a implementação de novas medidas para mitigar riscos para a integridade.

Na discussão sobre o item que avalia se a organização possui uma unidade de auditoria que atua no fluxo das contratações (Item 3 do Apêndice-G), no âmbito da administração direta do governo federal a Controladoria-Geral da União (CGU) atua enquanto órgão de auditoria (3ª linha) nas contratações do órgão federal-2 e pelos documentos analisados da CGU percebe-se que tem uma atuação baseada em riscos, que leva ao enquadramento no nível 4 de maturidade para este item. Todavia, os gestores levantaram o questionamento que na descrição do nível 4 tem-se o termo “riscos para a integridade”, mas muitas vezes se faz uma gestão de riscos, considerando outros riscos operacionais que não necessariamente de integridade, e talvez fosse mais interessante retirar o termo “integridade” que seria mais restritivo. Apesar de compreender o questionamento, destacou-se que uma das potencialidades do Modelo MGIC, é exatamente sinalizar para a importância que os riscos para a integridade façam parte do rol de riscos identificados na gestão de riscos das contratações. Assim, optou-se por deixar o termo riscos para a integridade, mesmo que isto signifique uma maior dificuldade quanto a evidenciação para o devido enquadramento.

Verificou-se que nos contratos de terceirização o órgão federal-2 utiliza Mapas de riscos específicos, apenas não são divulgados em transparência ativa (Item 4 do Apêndice-G), e por isso foi enquadrado no nível 3 de maturidade. Foi discutida a pertinência ou não dessa publicação e foi informado pelo setor específico de logística que essa informação é pública e seria fornecida caso solicitado por um cidadão, apenas não está em transparência ativa. Isto corrobora com a decisão de manter no modelo, para o nível 4 de maturidade deste item, a publicação em transparência ativa desses mapas de

risco.

Outra ponderação trazida pelos gestores na entrevista foi quanto ao item de avaliação que verifica se o ministério tem disciplinado a exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas (Item 7 do Apêndice-G), que indica no nível 4 de maturidade fazer essa exigência e regulamentar internamente como se dará a avaliação se a empresa cumpre essa exigência. Levantou-se o questionamento que este item de avaliação pode perder o potencial indutor, pois com a entrada em vigor da nova Lei de contratações (Lei nº 14.133/21), essa exigência já será obrigatória para todos os contratos de grande vulto, e, portanto, poderia ser um item a ser excluído do modelo. Apesar da obrigatoriedade legal, entende-se que nesse momento de início da vigência nova Lei, será relevante avaliar se os órgãos estão de fato implementando a exigência. Além disso, o nível 4 de maturidade avalia se o órgão possui uma estratégia para verificar se o fornecedor cumpriu a exigência contratual da implementação do programa, pois é possível que muitos órgãos façam constar a exigência como cláusula contratual, por força da obrigatoriedade legal, mas acabem não verificando a efetiva implementação. Diante disso, entende-se que este item de avaliação pode ter relevância para permanecer no Modelo MGIC.

Outro ponto levantado pelos gestores foi quanto ao item de avaliação que busca verificar se a organização utiliza instrumento para a gestão de riscos quanto aos indivíduos designados formalmente para atuarem no fluxo das contratações pública (Item 15 do Apêndice-G). Questionaram que a avaliação de risco do indivíduo pode soar como algo invasivo, em que pudesse classificar que determinados servidores ofereceriam um risco maior, ou uma análise como vida pregressa que poderia soar como algo investigativo com o servidor. O pesquisador explicou que a ideia da análise de riscos por servidor teria o condão de analisar questões como possibilidade de conflito de interesse e nepotismo, por exemplo. Todavia, a ponderação trazida pelo gestor tem um certo sentido, já que é mais usual fazer a gestão de riscos de pessoa jurídica ou de determinados contratos. Foi discutido então que o risco de integridade a ser mitigado por essa medida poderia ser abarcado pelo item de avaliação anterior, sobre a regulamentação a indicação e seleção de gestores e fiscais de contrato.

Dos 30 itens avaliados, em 8 itens o órgão federal-2 foi enquadrado no nível de maturidade máximo, e por esse aspecto foi o órgão que teve melhor desempenho. Além disso, em nenhum item de avaliação o órgão federal-2 foi enquadrado no nível de

maturidade 1, mais limitado. Considerando cada um dos quatro níveis de maturidade, um valor numérico inteiro de 1 a 4, para os 30 itens avaliados o Órgão Federal-2 obteve uma média 2,8, superior aos demais órgãos em que houve a aplicação, inclusive em relação ao órgão federal-1.

5.2 Análise da aplicação prática do Modelo MGIC

Após a descrição da aplicação do Modelo MGIC em cada um dos quatro órgãos previstos, buscou-se analisar os resultados de forma transversal e consolidada, com duas abordagens distintas. Uma primeira abordagem busca analisar os resultados da aplicação prática do modelo com o objetivo de ajustar o desenho do modelo, seus itens de avaliação e respectivos níveis de maturidade, para delinear o Modelo MGIC a ser proposto como resultado desta pesquisa. Uma segunda abordagem busca analisar os resultados da aplicação prática do Modelo MGIC para discorrer sobre as suas limitações e potencialidades e os possíveis impactos no processo a tomada de decisão para o aprimoramento na gestão da integridade das contratações.

5.2.1 Análise quanto ao desenho do modelo MGIC.

Esta análise transversal dos resultados da aplicação nos quatro órgãos, tem o objetivo de avaliar o desenho do Modelo MGIC proposto, seus itens de avaliação e níveis de maturidade. Destaca-se que a avaliação de maturidade de cada órgão propriamente dito é um resultado subsidiário nesta pesquisa, e por isso não houve uma maior exigência quanto as evidências documentais que levaram ao enquadramento em determinado nível, servindo como evidência principal as informações prestadas nas entrevistas. Entretanto, o enquadramento comparativo de cada órgão nos respectivos itens de avaliação é uma informação relevante para analisar a adequabilidade do modelo proposto.

Ressalta-se que após a primeira aplicação, no órgão estadual, percebeu-se a necessidade de uma reordenação quanto a sequência dos itens de avaliação, agrupando-os por temáticas que pudessem ser discutidas de forma conjunta durante a entrevista. Assim, houve uma alteração quanto a ordem dos itens entre a planilha aplicada no órgão Estadual (Apêndice-D) e as planilhas aplicadas nos demais órgãos (Apêndices E, F e G). Esse novo agrupamento dos itens de avaliação facilitaram as entrevistas realizadas nos

demais órgãos, quanto à fluidez das discussões e as comparações entre o que se buscava avaliar em um item e outro de temáticas próximas. Destaca-se que a ordem dos itens na planilha do modelo teve impacto no alinhamento conceitual nas entrevistas, mas não alteraram a avaliação propriamente dita, já que o Modelo MGIC foi desenhado de forma que cada item de avaliação e seus níveis de maturidade possam ser analisados de forma isolada.

Além de contribuir no fluxo das entrevistas, o agrupamento de itens por afinidade temática pode ser útil na análise dos resultados da avaliação de maturidade. Assim, nesta seção, para a análise do desenho inicial do modelo MGIC, buscou-se fazer a discussão por grupos de itens afins, de forma a permitir uma visão integrada desses itens.

Com as análises, considerações e ajustes discutidos nessa seção, decorrentes da aplicação do modelo em quatro órgãos de esferas de governo distintas, pôde-se então chegar à proposta final do Modelo MGIC com 27 itens de avaliação, conforme planilha expressa no Apêndice-H.

a) Análise dos itens de avaliação sobre as unidades de controle dos órgãos.

O primeiro grupo de itens de avaliação analisados tem foco nas unidades internas de controle e como elas estão estruturadas. O resultado dos quatro órgãos avaliados, quanto a esses itens de avaliação está expresso no quadro (21) a seguir.

Quadro 21 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre as unidades de controle

ETAPA ¹⁰	ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO ESTADUAL	ÓRGÃO FEDERAL-1	ÓRGÃOS FEDERAL-2
P / S / E	A organização possui auditoria interna que atua no fluxo das contratações (3ª linha)?	4	4	4	4
P / S / E	A organização possui Unidade de Gestão de Integridade que coordena e supervisiona as ações de integridade (2ª linha)?	4	1	2	3
P / S / E	A organização possui um Plano de Integridade com ações que incidem no fluxo das contratações?	3	1	3	3
P / S / E	A organização realiza gestão de riscos para a integridade com incidência específica em determinadas contratações?	1	1	2	3

Fonte: dados da pesquisa.

Percebe-se que quanto a existência de uma unidade de auditoria interna, os quatro órgãos foram avaliados no nível de maturidade máximo, que indica uma com atuação sistemática no fluxo das contratações, com o planejamento das ações baseado em riscos e que leva em consideração riscos para a integridade. Destaca-se que para os órgãos federais, que são da administração direta, a unidade de auditoria interna é a Controladoria-Geral da União, que possui uma estrutura robusta já consolidada. Os órgãos municipal e estadual avaliados também contam com uma Controladoria-Geral estruturada. Obviamente, um cotejamento mais acurado nas evidências documentais, como Planos Anuais de auditoria e relatórios produzidos, poderia levar a um enquadramento de alguns órgãos no nível 3. Além disso, percebe-se que as discussões geradas com o item de avaliação e os níveis de maturidade propostos, estão adequados com a indicação sobre a atuação dessas unidades de auditoria no fluxo das contratações (nível 3) e se essa atuação foi baseada em riscos para a integridade (nível 4).

Quanto ao item de avaliação sobre a existência de uma Unidade de Gestão da Integridade, percebe-se que o resultado foi mais heterogêneo, como já era esperado, haja

¹⁰ As etapas do fluxo das contratações são representadas por: P (Planejamento); S (Seleção); E (Execução)

vista que essas unidades são estruturas mais recentes na gestão pública, ao contrário das unidades de auditoria interna que já tem uma atuação mais consolidada. Não era esperado que o órgão mais bem avaliado nessa temática fosse o órgão municipal, avaliado no nível de maturidade 4. Todavia, acredita-se que o órgão municipal avaliado tenha uma estrutura de controle interno diferenciada em relação aos demais municípios do país, e por isso não representa a realidade da maioria das estruturas de controle dos entes municipais. Avalia-se que o texto deste item de avaliação e dos seus respectivos níveis de maturidade estão adequados dentro do modelo e trouxeram discussões úteis para os órgãos.

Quanto ao item de avaliação sobre a existência de uma Plano de Integridade, o nível de maturidade máxima foi atribuído a existência de um planejamento de ações com incidência no fluxo das contratações e baseadas em riscos para a integridade. Avalia-se essa distinção como importante, pois no item sobre as auditorias internas o nível máximo de maturidade também foi atribuído com o diferencial de atuação baseada em riscos para a integridade.

No item de avaliação da unidade de Gestão de Integridade o nível máximo de maturidade, utilizou como diferencial a emissão de relatórios ou outros documentos que caracterizem a realização de monitoramento, avaliação e reporte a alta administração, com isso a análise sobre os Planos de Integridade complementa a análise sobre a existência de unidade de gestão de integridade.

Uma discussão comum nas entrevistas foi quanto a própria conceituação de Plano de Integridade, o que pode contribuir para enquadramento divergente entre órgãos que tenham uma compreensão distinta desse conceito. Entretanto, não se avalia como apropriado um maior detalhamento conceitual no texto dos níveis de maturidade, pois poderia deixá-los demasiadamente longo. Essa discussão conceitual pode ser feita em posterior manual ou em texto introdutório do modelo, juntamente com a própria discussão sobre conceitos em torno da gestão de risco, que também foi comum nas entrevistas

O último item de avaliação do quadro (21), quanto a realização da gestão de riscos para contratos específicos foi o que teve o nível de maturidade inferior no grupo de órgãos avaliados. Ressalta-se que a redação deste item foi ajustada após o primeiro órgão avaliado, para deixar claro que este item busca avaliar a gestão de riscos no nível mais operacional, com incidência em determinadas contratações específicas. O modelo faz referência a mapa de riscos da contratação, termo utilizado em normativos do governo federal. A publicação do mapa de riscos em transparência ativa foi o diferencial

estabelecido no modelo para o enquadramento deste item de avaliação no nível de maturidade 4. Entretanto, nas entrevistas foi questionado por alguns gestores sobre a viabilidade de publicação em transparência ativa do mapa de riscos, se não poderia prejudicar o tratamento dos riscos. Entende-se que, em se tratando de órgãos públicos, os riscos identificados e as medidas para mitigação junto ao órgão público, salvo exceções devidamente justificadas, devem ser transparentes para todas as partes interessadas. Assim, apesar da pertinência do questionamento entende-se como importante manter no desenho do modelo a indicação da publicação em transparência ativa, como medida para mitigar riscos de integridade.

b) Análise dos itens de avaliação sobre a integridade dos fornecedores.

Um segundo grupo de itens de avaliação do Modelo MGIC, aplicado aos órgãos durante esta pesquisa, está expresso no quadro (22) a seguir. O primeiro item expresso neste quadro, busca avaliar medida que incide na etapa de licitação, com a utilização de uma classificação de riscos dos fornecedores quanto a integridade. Percebe-se que todos os órgãos avaliados foram enquadrados no nível 2, em que há coleta de informações sobre integridade, mas não há classificação dos fornecedores de acordo com graus de risco de integridade. Esse resultado era esperado, pois havia uma percepção de que essa é uma medida de mitigação de risco ainda pouco implementada nos órgãos da administração direta.

Ressalta-se que no desenho modelo MGIC colocou-se como nível de maturidade 3 deste item de avaliação a utilização da classificação dos fornecedores por graus de risco para a integridade, e no nível 4 os órgãos que preveem a possibilidade dessa classificação em graus de risco para a integridade chegar a resultar na desclassificação de fornecedores. Em todos os órgãos avaliados foi levantado pelos entrevistados a hipótese de ilegalidade dessa medida, pelo menos para a administração direta, pela possibilidade de restringir a competitividade. Entretanto, apesar de reconhecer que a atual jurisprudência sobre licitações e contratos é desfavorável a possibilidade de desclassificar fornecedores por conta de uma avaliação de riscos para a integridade, entende-se que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a utilização dessa medida por empresas estatais, como a Petrobras (Seção 4.1.1.2.f), podem contribuir para uma futura mudança na jurisprudência quanto a esta possibilidade. Assim, mesmo reconhecendo que hoje dificilmente um órgão da administração direta conseguiria se enquadrar no nível 4 deste

item de avaliação, entende-se como relevante a manutenção dessa medida como diferenciadora para um grau de maturidade mais elevado no Modelo MGIC, como mais uma forma de fomentar o debate sobre essa temática.

Quadro 22 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre integridade dos fornecedores

ETAPA	ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO ESTADUAL	ÓRGÃO FEDERAL-1	ÓRGÃOS FEDERAL-2
S	A organização possui procedimento de pré-qualificação ou habilitação, em que considera riscos para a integridade?	2	2	2	2
E	A organização coleta informações e classifica seus fornecedores contratados de acordo com nível de risco de integridade?	1	1	2	2
E	A Organização tem disciplinado a exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas?	2	1	1	2

Fonte: dados da pesquisa.

O segundo item de avaliação expresso no Quadro (22) é quanto a classificação de fornecedores de acordo com riscos para a integridade, mas agora na etapa de execução contratual. Para este item de avaliação o nível 4 de maturidade pode ser obtido com a utilização de metodologia para classificar os fornecedores por graus de risco de integridade. Nesta etapa, como o fornecedor já está contratado, a classificação de riscos pode ser útil para formatar o modelo de gestão do contrato e a estrutura de fiscalização. Mesmo para a etapa de execução contratual, com base na amostra de órgãos avaliados nessa pesquisa, percebe-se que a classificação de fornecedores por graus de risco de integridade ainda é uma medida pouco utilizada pelos órgãos públicos, apesar de possível de ser implementada. Assim, avalia-se que os níveis de maturidade desenhados neste item de avaliação estão adequados e podem contribuir para fomentar a aplicação dessa medida pelos órgãos avaliados.

No último item de avaliação indica-se que a exigência contratual para que os fornecedores implementem ações que possam caracterizar um Programa de Integridade também é pouco utilizada pelos órgãos analisados. No Modelo MGIC, no nível 2 de maturidade o órgão implementa cláusulas contratuais com exigências ou compromissos de integridade, mas não exige implementação de um conjunto medidas que caracterize a exigência de um Programa de Integridade. Destaca-se que um dos quatro órgãos avaliados

possui um programa de fomento à implementação de Programas de Integridade pelos seus fornecedores, mas essa possibilidade de ações de fomento sem a exigência de implementação de medidas pelas empresas não estava prevista inicialmente no texto do nível de maturidade 2. Assim, para versão final do Modelo MGIC (Apêndice-H) ajustou-se o texto deste nível de maturidade para abranger essa possibilidade.

Destaca-se que a exigência de implementação de Programas de Integridade pelos fornecedores está prevista na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos como obrigatória em contratos de grande vulto, e a efetiva implementação desse dispositivo legal já enquadrará o órgão no nível de maturidade 3. Para o nível de maturidade 4 estabeleceu-se como diferencial que o órgão regulamente as ações que fará para verificar se a exigência contratual foi efetivamente implementada pelo fornecedor, avaliando, portanto, esse Programa de Integridade.

c) Análise dos itens de avaliação sobre os agentes públicos que atuam no fluxo das contratações.

Em outro bloco de itens de avaliação, expressos no quadro (23), são abordados riscos de integridade inerentes aos indivíduos que atuam como agente público no fluxo das contratações. Nas discussões com os gestores públicos dos órgãos avaliados evidenciou-se que alguns desses itens de avaliação podem ser consolidados, por trazerem discussões afins. Especificamente os dois primeiros itens que avaliam se organização possui agentes de vínculo efetivo e o item de avaliação que verifica se a organização utiliza instrumento para a gestão de riscos quanto aos indivíduos designados formalmente para atuarem no fluxo das contratações, percebe-se que a ideia de mitigação de um possível risco de integridade maior quando os servidores não forem efetivos e outros riscos de integridade intrínsecos aos indivíduos que atuam nessas funções, poderiam ser mitigados com uma melhor definição de critérios de seleção desses agentes. Além disso, a utilização de instrumento específico para avaliar riscos de determinados indivíduos também poderia estar contido na regulamentação sobre seleção e indicação de agentes.

Quadro 23 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens de avaliação sobre a escolha dos agentes públicos nas contratações.

ETAPA	ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO ESTADUAL	ÓRGÃO FEDERAL-1	ÓRGÃOS FEDERAL-2
S	A organização possui agentes públicos de vínculo efetivo para a realização de processos licitatórios?	2	2	4	4
E	A organização possui agentes de vínculo efetivo para a gestão e fiscalização dos contratos?	2	2	4	4
S / E	A organização utiliza instrumento para a gestão de riscos quanto aos indivíduos designados formalmente para atuarem no fluxo das contratações pública?	1	1	1	2
E	A organização possui regulamentação sobre seleção e indicação de gestores e fiscais de contrato?	2	2	2	2

Fonte: dados da pesquisa.

Com isso, suprimiu-se da versão final do Modelo MGIC (Apêndice-H) os três primeiros itens do quadro (23), permanecendo apenas o último item que avalia se a organização possui regulamentação sobre seleção e indicação de gestores e fiscais de contrato. Neste item é avaliado no nível 4 de maturidade a organização que possui regulamentação da política para indicação e seleção de agentes públicos que atuam na gestão e fiscalização contratual, com a utilização de critérios técnicos e de integridade para essa indicação. Verifica-se que todos os órgãos avaliados nesta pesquisa foram enquadrados apenas no nível de maturidade 2 deste último item, o que evidencia a possibilidade de evolução quanto a esta medida de mitigação de riscos.

d) Análise dos itens de avaliação sobre o processo de responsabilização.

Outros três de itens de avaliação do Modelo MGIC buscam avaliar a maturidade das medidas implementadas quanto a responsabilização no fluxo das contratações. Para os órgãos avaliados nesta pesquisa os níveis de maturidade para esses itens estão expressos no quadro (24). O primeiro item desse quadro avalia se a organização possui

um fluxo de tratamento de denúncia regulamentado, com tratamento específico para as contratações públicas. Três dos órgãos avaliados foram enquadrados no nível 3 de maturidade, quando existe um canal de denúncia instituído para recebimento de denúncias; está evidenciada a existência de um fluxo regulamentado do tratamento a ser dado; mas não está explicitado em regulamento o tratamento a ser dado no caso de denúncias que envolvam contratações. Percebe-se que a maior parte dos órgãos públicos hoje tem implementado canais para recebimento de denúncias, especialmente por meio da implementação de ouvidorias, e portanto, poderão ser enquadrados no nível de maturidade 2. Durante as discussões nas entrevistas pôde-se perceber que o desenho desse item de avaliação está adequado, exigindo para o enquadramento no nível de maturidade 3 a regulamentação do fluxo de tratamento das denúncias e no nível 4 que esse fluxo trate especificamente do tratamento de denúncias sobre contratações.

Quadro 24 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens de avaliação sobre a responsabilização.

ETAPA	ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO ESTADUAL	ÓRGÃO FEDERAL-1	ÓRGÃOS FEDERAL-2
S / E	A organização possui um fluxo de tratamento de denúncia regulamentado, com tratamento específico para as contratações públicas?	3	2	3	3
S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de agentes públicos que atuam no fluxo das contratações?	3	3	4	4
S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de pessoas jurídicas contratadas?	1	3	4	4

Fonte: dados da pesquisa.

Os dois itens seguintes expressos no quadro (24) buscam avaliar se o órgão implementou uma estrutura adequada para responsabilização de agentes públicos e de pessoas jurídicas. Ambos os itens estabelecem no nível de maturidade 4 a existência de uma Corregedoria-Geral ou outra unidade que coordene e oriente os fluxos dentro do órgão. Para os órgãos federais avaliados, os níveis de maturidade nesses dois aspectos já se encontram no nível 4, que indica uma certa consolidação do sistema de correição, mas os resultados indicam um nível de maturidade menor nos órgãos estaduais e municipais,

especialmente quanto aos processos de responsabilização de pessoa jurídica. Assim, estes dois itens do modelo indicam a importância da evolução da maturidade desses processos de responsabilização, para mitigar riscos para a integridade nas contratações.

Destaca-se ainda que a simples existência de uma corregedoria já enquadra o órgão no nível 4 de maturidade, como ocorreu nos dois órgãos federais. Entretanto, a simples existência da atuação de uma corregedoria impacta o fluxo das contratações de forma indireta, e uma das premissas do desenho do Modelo MGIC foi buscar graduar os níveis de maturidade de acordo com o possível impacto específico no fluxo das contratações. Assim, indica-se a necessidade de ajuste no modelo para colocar no nível 4 a evidência de que a atuação da Corregedoria tem impacto específico no fluxo das contratações, pelo menos quanto a sua atuação disciplinar junto aos agentes públicos. A atuação junto a pessoa jurídica em geral já tem um impacto específico nas contratações, pois esses processos em sua maioria ocorrem na relação a ilícitos no âmbito da atuação contratual do Estado.

e) Análise dos itens de avaliação sobre a conduta ética dos agentes públicos.

No próximo bloco, descrito no quadro (25), pode-se analisar os itens de avaliação sobre a conduta ética dos agentes públicos. Percebe-se que o primeiro item verifica a existência de códigos de conduta, e evidencia-se que a maior parte dos órgãos avaliados foram enquadrados no nível de maturidade 2, quando possuem códigos de conduta, mas estes não expressam condutas específicas do fluxo das contratações. Destaca-se que para este item o órgão municipal teve um enquadramento melhor que os órgãos federais, o que não era esperado pois o Poder Executivo Federal já possui um Sistema de Gestão da Ética há mais de duas décadas e essa é uma temática que muitos municípios ainda estão em estágio inicial.

Neste item de avaliação o desenho do Modelo MGIC prevê o enquadramento no nível 4 quando o Código de Conduta é extensivo também aos colaboradores das empresas contratadas. Alguns gestores públicos questionaram na entrevista sobre a possibilidade de um código de conduta de um órgão abranger também funcionários terceirizados e outros colaboradores da contratada. Este ponto pode ser divergente na esfera punitiva, todavia esse item do Modelo MGIC busca enfatizar o aspecto preventivo e orientativo dos códigos de conduta, e por isso indica a importância de estabelecer código que orientem também os colaboradores das contratadas quanto aos valores e princípios vigentes no órgão

contratante.

Quadro 25 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre a conduta dos agentes públicos nas contratações.

ETAPA	ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO ESTADUAL	ÓRGÃO FEDERAL-1	ÓRGÃOS FEDERAL-2
S /E	A organização possui Código de conduta, com definição de condutas próprias do fluxo das contratações e extensivo aos fornecedores?	3	1	2	2
P/S/E	A Organização disponibiliza canais de fácil acesso para que os agentes públicos façam consultas e tenham orientação sobre padrão de conduta íntegra?	2	1	2	4
S/E	A organização promoveu nos últimos 2 anos ações de formação (treinamento, capacitação, comunicações) dos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações sobre temas de integridade pública?	4	3	3	3

Fonte: dados da pesquisa.

No quadro (25) tem-se ainda o item complementar ao anterior sobre a existência de um canal para que os agentes públicos façam consultas e tenham orientação sobre padrão de conduta íntegra. Em geral essas consultas são direcionadas as respectivas comissões de ética e são uma medida importante de mitigação de riscos para a integridade, que podem ocorrer mesmo por agentes públicos bem-intencionados. Para este item, o nível máximo de maturidade busca verificar a efetividade desse canal de consulta e a divulgação específica junto aos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações. Essa sinalização é importante pois é comum a existência desses mecanismos, mas sem um trabalho específico junto aos agentes que atuam no fluxo das contratações.

Por fim, no quadro (25) está expresso ainda o item sobre a realização de capacitações nas temáticas sobre integridade. Destaca-se que no desenho deste item estipulou-se como o nível máximo de maturidade, que essas capacitações tenham como

público os colaboradores dos fornecedores, alinhando-se com o nível de maturidade 4 exigido quanto a existência dos códigos de conduta. Nos órgãos em que o modelo foi aplicado, percebe-se que este item foi em geral bem avaliado, tendo a extensão dessas capacitações aos agentes dos fornecedores o caminho a ser trilhado para evolução da maturidade.

f) Análise dos itens de avaliação sobre a gestão contratual e a fiscalização.

Outro grupo relevante de itens avalia a maturidade de medidas para mitigação de riscos na etapa de gestão contratual. Para este grupo de itens de avaliação, os resultados da aplicação nos quatro órgãos públicos nesta pesquisa, estão expressos no quadro (26) a seguir.

Quadro 26 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre fiscalização das contratações.

ETAPA	ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO ESTADUAL	ÓRGÃO FEDERAL-1	ÓRGÃOS FEDERAL-2
E (18)	As contratações possuem as ocorrências devidamente anotadas em registro específico, com a devida transparência ativa?	1	2	3	3
E (19)	A organização elabora relatório final de avaliação das contratações?	1	1	1	2
E (13)	A organização possui regulamentação sobre a gestão e fiscalização dos contratos?	1	2	2	2

Fonte: dados da pesquisa.

O primeiro item verifica medidas de controle relevantes nesta etapa contratual, que é o registro específico de ocorrência ao longo da execução contratual. Os níveis de maturidade desenhados indicam que esta é uma medida de controle importante no modelo de gestão contratual e por isso tem relevância para o Modelo MGIC. Neste item estabeleceu-se o nível 4 de maturidade, para o órgão que publica em transparência ativa esses registros de ocorrências contratuais. Alguns entrevistados levantaram a hipótese desses registros conterem informações pessoais ou outras cobertas por restrições. Todavia essas exceções podem ser avaliadas caso a caso, e inclusive ser tarjadas as informações não públicas. Assim é razoável entender que a regra é que esses registros sejam publicados em transparência ativa.

O segundo item do quadro (26) avalia a medida de elaboração de relatório de avaliação no final da contratação. Pelos resultados dos órgãos avaliados nessa pesquisa percebe-se que essa ainda é uma prática pouco usual na gestão pública. Estabeleceu-se para o nível de maturidade 4, que os Relatórios expressem informações sobre a integridade da contratação.

Por fim, o terceiro item do quadro (26) busca avaliar a existência de uma regulamentação sobre a gestão e fiscalização contratual. Este item estabelece como nível 4 de maturidade, a regulamentação de procedimentos sobre a gestão e fiscalização de contratos, que discipline as responsabilidades dos agentes, com ênfase em itens de risco para a integridade, com a previsão de avaliação da atuação dos agentes no final do contrato. Apesar de itens de avaliação distintos no Modelo MGIC, a existência de uma regulamentação da gestão contratual pode contribuir com a evolução da maturidade dos itens anteriores, sobre o registro de ocorrências e sobre o relatório de avaliação, pois estes controles podem ser objeto dessa regulamentação.

Destaca-se que uma das inovações da nova lei de licitações é que o modelo de gestão contratual deve constar como cláusula contratual, e os três itens expressos no quadro (26) contribuem com o desenho deste.

g) Análise dos itens de avaliação sobre os indicadores e sistemas de monitoramento.

Continuando a análise da adequação dos itens de avaliação do Modelo MGIC, no quadro (27) tem-se os itens de avaliação sobre indicadores e sistemas de monitoramento. O primeiro item cita especificamente a existência de indicadores de integridade com impacto no fluxo das contratações. Neste item, os níveis de maturidade 1 e 2 avaliam a existência de indicadores, mesmo que não de integridade. No nível 3 são enquadrados os órgãos que possuem indicadores de integridade e no nível de maturidade 4 aqueles que utilizam esses indicadores para um monitoramento efetivo. Nos órgãos avaliados percebe-se que este item foi em geral mal avaliado, e em nenhum órgão pôde-se apontar a existência desses indicadores de integridade, o que torna ainda mais relevante que o Modelo MGIC sinalize essa medida na sua avaliação.

Quadro 27 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre indicadores e sistemas de monitoramento.

ETAPA	ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO ESTADUAL	ÓRGÃO FEDERAL-1	ÓRGÃOS FEDERAL-2
S / E (20)	A organização possui indicadores chave de monitoramento da integridade do fluxo das contratações?	2	1	2	2
P (23)	A organização possui ferramenta digital para tratamento automatizado de preços de referência pesquisados no mercado?	1	2	2	2
S (21)	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto aos processos licitatórios em andamento, referentes a riscos de integridade?	1	1	3	3
E (22)	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto a Gestão de Contratos, referentes a riscos de integridade?	1	1	1	2

Fonte: dados da pesquisa.

Os demais itens expressos no quadro (27) avaliam a utilização de sistemas informatizados para o monitoramento de algum aspecto em determinada etapa do fluxo das contratações, por isso foi desenhado um item específico para a etapa de planejamento, outro para a etapa de seleção do fornecedor e para a etapa de execução contratual. Para esses três itens, em média, os órgãos avaliados se saíram melhor no item da etapa de seleção, especialmente devido ao uso pela CGU do *software* ALICE (seção 4.1.2.g), que analisa editais de licitação com base em um conjunto de trilhas que podem indicar possíveis falhas.

Diversos gestores públicos entrevistados citaram a questão do elevado custo desses sistemas como um fator impeditivo do uso mais frequente pelos órgãos. Entende-se como relevante a discussão sobre os custos desses sistemas, todavia avalia-se como fundamental para mitigar riscos de integridade a utilização de sistemas informatizados que automatizem o monitoramento de indicadores, que possam apontar possíveis falhas de integridade. Assim, avalia-se como pertinente a permanência desses itens de avaliação

no Modelo MGIC com forma de fomentar a evolução nesse aspecto.

h) Análise dos itens de avaliação sobre a participação cidadã no fluxo das contratações.

No quadro (28) está expresso a avaliação dos órgãos em três itens de avaliação quanto a participação cidadã no fluxo das contratações. Inicialmente havia a expectativa de que os órgãos tivessem um desempenho inferior nesses itens, mas o nível de maturidade ficou dentro da média de outros itens de avaliação. O primeiro item avalia a realização de audiências e consultas públicas na fase de planejamento ou seleção de fornecedores, todavia o nível de maturidade 2 já pode ser atingido com a existência de ferramenta para recebimento de reclamações, sugestões e pedidos de informação. O nível de maturidade 3 é enquadrado quando se evidencia que essa ferramenta tem impacto específico no fluxo das contratações. Apenas no nível de maturidade 4 exigiu-se de fato a realização de consultas/audiências públicas, como arranjo participativo que permite aos interessados encaminharem e receberem informações da administração pública. Apesar do relato de experiências pontuais, nenhum órgão foi enquadrado nesse nível 4.

Quadro 28 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre participação cidadão no fluxo das contratações.

ETAPA	ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO ESTADUAL	ÓRGÃO FEDERAL-1	ÓRGÃOS FEDERAL-2
P / S (25)	A organização realiza consultas/audiências públicas com informações de contratação que pretende realizar?	3	3	2	2
E (26)	A organização possui ferramentas e procedimentos que permitam uma participação efetiva da sociedade no acompanhamento da Gestão dos contratos?	3	2	2	2
P / S / E (27)	A organização busca fazer ações de comunicação e formação da sociedade civil para uma participação mais efetiva no fluxo das suas contratações públicas?	2	2	2	2

Fonte: dados da pesquisa.

O segundo item expresso no quadro (28) avalia o uso desses espaços participativos na etapa de gestão contratual. Todavia, para esta etapa, no desenho do Modelo MGIC, estabeleceu-se uma métrica mais exigente, enquadrando-se no nível de maturidade 3 a existência de arranjos participativos específicos como comitês, conselhos, audiências públicas, e reuniões, que propiciam momentos em que os gestores do contrato interagem com a sociedade durante a execução do contrato. Com isto, pôde-se enquadrar no nível de maturidade 4 a verificação da existência de uma ferramenta de gestão compartilhada que permita uma comunicação tempestiva entre cidadãos, gestores do contrato e prepostos do contratante, para prestar informações e esclarecimentos durante a execução do contrato. A existência dessa ferramenta de gestão compartilhada é uma inovação prevista para ser criada no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), por exigência da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21, Art. 174, §3º, inciso VI), por isso entende-se como pertinente manter no Modelo MGIC. Destaca-se que para este item apenas Órgão Municipal foi enquadrado no nível de maturidade 3, por afirmar nas entrevistas que alguns conselhos municipais acompanham tempestivamente a execução de determinados contratos.

Enquanto os dois primeiros itens de avaliação expressos no quadro (28) buscam avaliar a existência de espaços para a participação efetiva do cidadão nas contratações, o último item de avaliação busca verificar se os órgãos desenvolvem ações de formação da sociedade civil, para uma participação mais efetiva no fluxo das suas contratações públicas. Todos os órgãos avaliados foram enquadrados no nível de maturidade 2, quando a organização promove ações de comunicação fomentando a participação da sociedade civil, mas sem ênfase na participação específica no fluxo das contratações. No desenho do modelo foi expresso para o nível de maturidade 3, que essas capacitações tenham ênfase na participação no fluxo das contratações, e para o nível de maturidade 4 que essas capacitações sejam direcionadas para públicos específicos, com interesse em determinadas contratações. Praticamente todos os gestores entrevistados sinalizaram que o nível de maturidade 4 seria algo exequível pelos órgãos.

i) Análise dos itens de avaliação sobre a transparência.

Por fim, o último conjunto de itens de avaliação do modelo, expressos no quadro (29), tem como foco medidas de transparência. Destaca-se que tanto o bloco comentado anteriormente, de medidas de participação, quanto este bloco de medidas de

transparência, fazem parte da dimensão de legitimidade da governança pública (conforme descrito na figura 1) e foram inseridas no modelo MGIC por entender que tem impacto relevante na dimensão integridade.

Os três itens de avaliação de transparência propostos para o modelo tratam na verdade da verificação de uma mesma ação, aplicada em cada uma das etapas do fluxo das contratações. Essa opção metodológica decorreu da percepção que os mecanismos e ferramentas de transparência podem ser distintas em cada etapa e isso pode estimular que os órgãos avaliem a maturidade da divulgação de informações em todas as etapas do fluxo.

Quadro 29 – Níveis de maturidade avaliados quanto aos itens sobre transparência.

ETAPA	ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO ESTADUAL	ÓRGÃO FEDERAL-1	ÓRGÃOS FEDERAL-2
P (28)	A organização promove transparência ativa das informações da fase de planejamento da contratação?	1	2	2	2
S (29)	A organização promove transparência ativa das informações da fase de seleção dos fornecedores?	3	4	4	4
E (30)	A organização promove transparência ativa das informações da fase de execução contratual?	3	4	4	4

Fonte: dados da pesquisa.

Verifica-se no quadro (29) que os órgãos federais e o estadual foram enquadrados no nível de maturidade 4, quanto a transparência nas etapas de seleção e de gestão contratual, estando em um nível de maturidade inferior apenas na transparência na etapa de planejamento. O órgão municipal foi enquadrado no nível de maturidade 3, apenas por limitações na publicação das informações em dados abertos, requisito necessário para o enquadramento no nível de maturidade 4. Como esperado inicialmente, o resultado da aplicação do modelo nos quatro órgãos, indicam um bom nível de maturidade na transparência das informações da etapa de seleção e de gestão contratual, mas espaço significativo para evolução na transparência da etapa de planejamento das contratações.

O enquadramento de boa parte dos órgãos no nível máximo de maturidade em dois dos três itens de avaliação leva a reflexão sobre a necessidade de ajustes nesses itens,

com a possibilidade de uma subdivisão em diversos outros itens de avaliação, mais detalhados, que pudessem indicar níveis-alvo mais elevados para servir de referência aos órgãos. Entretanto, apesar da temática de transparência possuir diversas métricas com itens detalhados, a inclusão de vários itens de avaliação específicos de transparência poderia desviar o foco principal do Modelo MGIC, que é a gestão da integridade. Em contrapartida retirar os itens de avaliação de transparência do modelo também não seria adequado, pois é importante sinalizar aos gestores que a transparência pode ser uma medida eficaz para mitigar riscos para a integridade. Assim, justifica-se a opção metodológica para o Modelo MGIC, com três itens de avaliação de transparência mais gerais, distinguindo-os quanto a cada uma das três etapas do fluxo das contratações.

5.2.2 Análise quanto ao potencial e limitações do Modelo MGIC

Após as análises realizadas na seção anterior sobre o resultado da aplicação que subsidiaram ajustes no desenho do modelo, nesta seção a análise da aplicação tem o objetivo de discutir o potencial e as limitações da aplicação do modelo MGIC.

A primeira reflexão que pode ser feita é quanto a finalidade de aplicar o modelo em determinado órgão. A aplicação do modelo tem como finalidade precípua realizar uma avaliação da maturidade da gestão da integridade nas contratações, para determinado órgão, ou para um conjunto de órgãos. Assim, a avaliação pode fornecer um diagnóstico sobre a atuação do órgão na temática, ou no caso da aplicação em vários órgãos, ser utilizado de modo comparativo das medidas de integridade adotadas por cada um deles. Essa finalidade de avaliação direcionou a aplicação do modelo nos quatro órgãos dessa pesquisa, todavia, como uma aplicação piloto, buscou-se avaliar de fato o próprio desenho do modelo, seus itens de avaliação e respectivos níveis de maturidade, na busca de subsídios para proceder ajustes.

Entretanto, a aplicação do modelo MGIC pode ter também como finalidade subsidiar as discussões para a tomada de decisão interna no órgão, quanto a que medidas devem ser implementadas para mitigar riscos para a integridade. Nesse caso, mais do que o foco no enquadramento no nível de maturidade mais adequado, tem relevância as discussões geradas em torno de que medidas de integridade podem ser implementadas ou aprimoradas.

A aplicação do modelo MGIC nesse caso teria como foco o aprimoramento da gestão. Com este foco, a aplicação do modelo deve necessariamente contar com a

participação ativa dos gestores públicos do próprio órgão, e fazer parte do processo de planejamento no âmbito do Programa de Integridade desse órgão. O Modelo MGIC pode então ser utilizado como ferramenta para aprimorar o Programa de Integridade do órgão, na temática de contratações públicas.

A discussão sobre a finalidade do uso do modelo traz em paralelo a discussão quanto a possibilidade de aplicação do modelo por atores distintos. Pode-se pensar em algumas possibilidades como a aplicação:

- por entidades da sociedade civil e academia, para controle social ou pesquisa;
- por um órgão de controle, para avaliação;
- pelo próprio gestor, como uma autoavaliação;

Nesta pesquisa, o modelo foi aplicado nos órgãos com o intuito de subsidiar uma pesquisa acadêmica. Assim, a forma de aplicação utilizada pode subsidiar outros trabalhos acadêmicos, para avaliar determinados órgãos, ou um conjunto de órgãos. Destaca-se que a aplicação do modelo pode ser útil também para a avaliação dos órgãos por meio de entidades da sociedade civil que atuam com o controle social ou com outras temáticas ligadas à integridade.

Evidencia-se que o modelo MGIC tem um desenho que possibilita também que a avaliação possa ser realizada por órgãos de controle, que tenham essa atribuição, especialmente porque percebe-se que as discussões geradas em torno dos itens de avaliação, podem gerar recomendações relevantes de aprimoramento da gestão da integridade órgãos avaliados.

Identifica-se também o potencial do modelo, para aplicação como autoavaliação dos órgãos, como ferramenta para avaliar os controles internos já implementados para mitigar riscos de integridade e definir que medidas de mitigação de riscos podem ser aprimoradas.

Independentemente da entidade que aplica o modelo, outra discussão relevante é quanto ao método de aplicação. No caso desta pesquisa, a aplicação foi realizada em duas etapas de coleta de dados, por meio de:

- a) de informações públicas na internet, que permitiram o preenchimento inicial do modelo;
- b) de entrevista com gestores públicos dos órgãos para confirmar e complementar as informações coletadas, para concluir a avaliação dos itens.

Acredita-se que este pode ser o fluxo recomendado, independentemente da

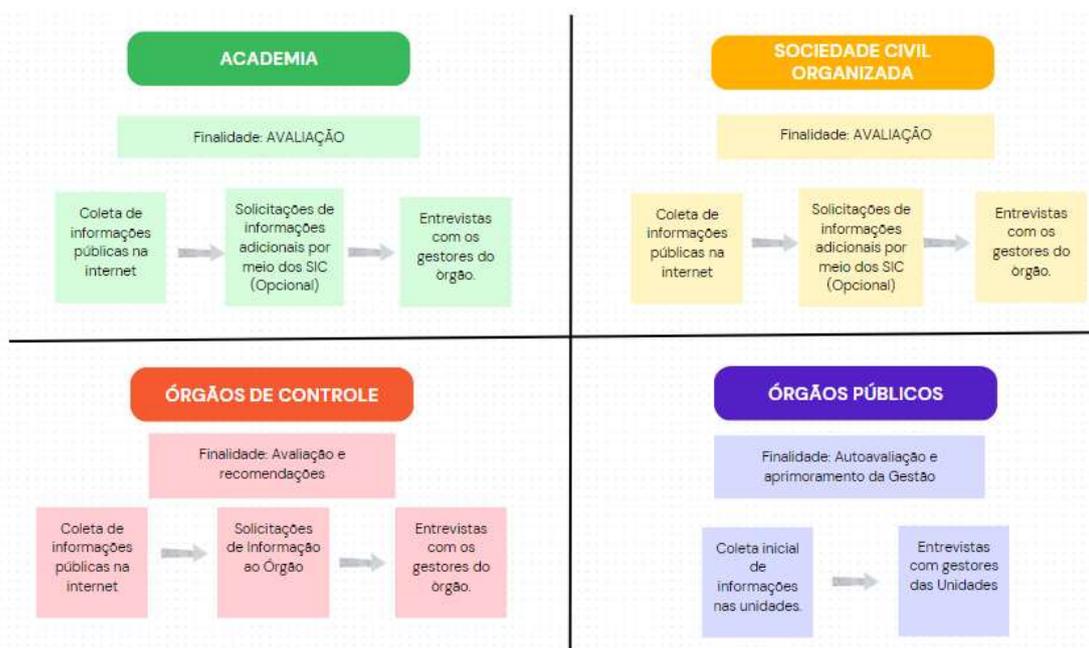
entidade que aplica o modelo, seja da sociedade civil, órgão de controle, ou como autoavaliação.

Uma limitação que pode ser apontada é a de que o preenchimento do modelo apenas com informações públicas coletadas na internet, possivelmente não permitiria uma avaliação assertiva, já que em muitos itens de avaliação, a decisão para enquadramento entre um nível de maturidade ou outro, pode necessitar de informações operacionais que nem sempre estão disponíveis facilmente. Uma possibilidade para suprir a dificuldade de coleta de informações, numa possível aplicação por uma entidade externa, seria complementar as informações por meio de pedidos de acesso à informação nos respectivos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) dos órgãos, já que as informações necessárias são todas públicas. Este procedimento reduziria a limitação quanto as informações necessárias ao preenchimento, todavia requer um prazo maior de avaliação, haja vista que os pedidos de acesso à informação podem ser respondidos no prazo de até 30 dias.

A etapa da entrevista mostrou ser muito relevante para a coleta de informações complementares e para o preenchimento mais assertivo dos níveis de maturidade. Nos quatro órgãos em que o modelo foi aplicado nesta pesquisa, houve a etapa de entrevista com os gestores.

Resumidamente, as possibilidades de aplicação do Modelo MGIC, com diversas finalidades, atores distintos e fluxo de aplicação podem ser visualizadas na figura (7), a seguir.

Figura 7- Possibilidades de aplicação do Modelo MGIC



Fonte: elaboração do autor

Quanto a etapa das entrevistas com os gestores, no órgão municipal foram entrevistados apenas gestores da Controladoria-Geral do Município (3ª linha).¹¹ No órgão federal (1) apenas gestores da Assessoria Especial de Controle Interno (2ª linha). No órgão federal (2) foram entrevistados concomitantemente gestores da 1ª e 2ª linha. Por fim, no órgão estadual foram entrevistados gestores da 3ª linha e, em momento posterior, realizou-se outra entrevista com gestores da 1ª e 2ª linhas.

Nos órgãos federais e no órgão municipal percebeu-se que os gestores realizaram o preenchimento prévio do modelo antes das entrevistas, coletando informações iniciais de outros gestores. Esse procedimento contribuiu para que as entrevistas transcorressem de forma mais fluida, pois já havia um conhecimento prévio dos gestores sobre os itens de avaliação durante as entrevistas.

Diante das avaliações realizadas, percebe-se que a metodologia ideal para a etapa da entrevista, deveria prever o preenchimento prévio do modelo pelos gestores, como uma autoavaliação, com a coleta inicial de informações nos diversos setores, e que na etapa da entrevista participassem servidores das três linhas de atuação no fluxo das contratações, concomitantemente. Entretanto, a entrevista concomitante pode ser algo difícil de ser articulado em determinados órgãos, tanto que a entrevista do órgão federal

¹¹ Modelo das 3 linhas (IIA, 2020)

(2), em que os gestores das várias linhas de controle participaram conjuntamente, foi a que mais demorou para se agendar uma data. Assim, o mais viável, em termos práticos, é o agendamento de entrevistas isoladas com gestores dos vários setores, como ocorreu no órgão estadual.

Destaca-se que esta etapa de entrevistas, além de possibilitar a coleta de informações complementares, possibilitou discussões sobre as medidas mitigadoras de risco que podem ser implementadas no fluxo das contratações. Em dois, dos quatro órgãos em que houve aplicação do modelo (órgão municipal e órgão federal-2), houve a indicação de ações que seriam implementadas, decorrentes das discussões geradas durante a entrevista de aplicação do modelo. Nesses dois órgãos, houve inclusive a sugestão de que o modelo de maturidade pudesse indicar, como etapa posterior da aplicação, a elaboração de um plano de ação em que o órgão pudesse estabelecer ações para evoluir na maturidade de alguns itens de avaliação.

Esse fluxo com a confecção posterior de um Plano de Ação é a estratégia adotada pelo Modelo de Avaliação de Maturidade de Ouvidorias (MMoup), que trouxe diversos elementos de inspiração para o formato do Modelo MGIC, e que discorreremos na seção 4.1.3 deste trabalho. A elaboração de um plano de ação pode ser útil na aplicação do modelo como autoavaliação ou mesmo se aplicado por um órgão de controle e pode ser indicado como consequência da aplicação do modelo.

Destaca-se que as entrevistas junto aos gestores do órgão municipal levaram a discussões relevantes entre os próprios gestores, sobre que medidas poderiam já ser implementadas e que medidas poderiam ser monitoradas pela CGM. Durante as entrevistas já houve o alinhamento de algumas dessas ações, que já poderiam ser planejadas para evoluir na maturidade de alguns itens de avaliação. Assim, na aplicação do modelo junto ao órgão municipal percebeu-se o potencial do modelo MGIC em fomentar a reflexão e discussão sobre medidas a serem implementadas efetivamente para aprimorar a gestão da integridade. As discussões geradas durante as entrevistas com os gestores, indicam um grande potencial de aplicação do modelo como instrumento de autoavaliação dos próprios órgãos.

Uma das limitações indicadas pelos gestores nas entrevistas foi o fato do Modelo MGIC não prever a atribuição de pesos distintos aos itens de avaliação. Alguns gestores indicaram a percepção de que alguns itens têm maior relevância para serem implementados pelo órgão, enquanto outros não seriam prioritários. Apesar de reconhecer

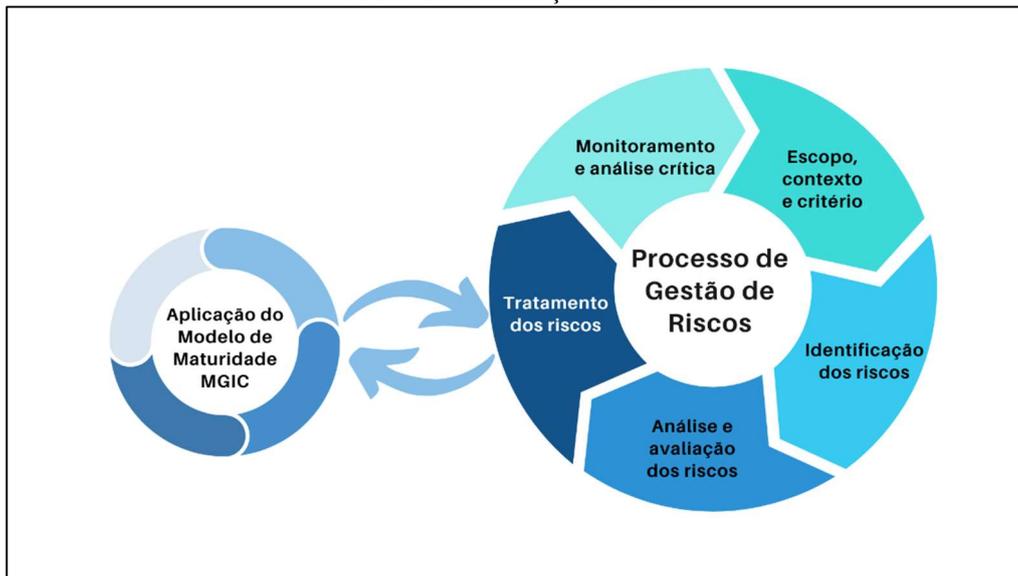
essa limitação, o Modelo MGIC foi desenhado com a premissa de que pudesse ser utilizado para avaliar qualquer órgão público, desde municipais até federais, com portes, estruturas e dinâmicas de atuação das mais distintas. Diante disso, no caso concreto, como se pôde observar nas avaliações, por serem submetidos a riscos diferentes, a percepção de relevância de cada item de avaliação pode ser diferente para órgãos distintos.

Portanto, atribuir pesos para cada item do modelo levaria a um juízo de valor sobre a relevância relativa de cada medida, o que traria de fato um potencial ao modelo em dar uma sinalização mais clara de que medidas são mais relevantes, para que os órgãos evoluam na maturidade, mas em contrapartida poderia trazer uma limitação ainda maior, com a possibilidade de dar peso elevado a um item, que para determinado órgão não é tão relevante. Além disso, a decisão sobre que pesos atribuir a cada item de avaliação necessitaria um aprofundamento da pesquisa, com a coleta da percepção de vários gestores com um tratamento estatístico específico, que está fora do escopo de nossa análise.

Assim, a opção metodológica foi a de que não houvesse inicialmente uma distinção de pesos entre os diversos itens de avaliação, funcionando o Modelo MGIC como referência para avaliar a maturidade da gestão da integridade nas contratações de forma ampla, expressando um catálogo de medidas mitigadoras de risco, para a posterior tomada de decisão quanto a priorização de determinadas ações. A evolução da maturidade de determinados itens de avaliação, poderá ocorrer no caso concreto, de acordo com a gestão de risco de cada órgão. Entretanto, a possibilidade de atribuição de pesos aos diversos itens de avaliação pode ser uma evolução do Modelo MGIC para futuros aprofundamentos de pesquisa.

Portanto, percebe-se que em um fluxo potencialmente ideal, o Modelo MGIC pode ser aplicado em combinação com o processo de gestão de riscos do órgão. Tomando-se por base o modelo de gestão de riscos proposto na ISO 31000, um determinado órgão realizaria a identificação dos riscos no fluxo das contratações, realizaria a análise e avaliação desses riscos e aplicaria o Modelo MGIC como forma de avaliar os controles internos existentes para mitigar os riscos de integridade identificados. A aplicação do MGIC contribui para subsidiar a definição das medidas de aprimoramento dos controles internos para mitigar os riscos de integridade avaliados. Esse fluxo pode ser verificado de forma esquemática na figura (8).

Figura 8- Sinergia entre o Modelo de Gestão de Riscos previsto na ISO 31000 e a aplicação do Modelo MGIC nas contratações Públicas



Fonte: elaboração do autor

Outro aspecto relevante a ser abordado é que os itens de avaliação e os níveis de maturidade do modelo foram desenhados para expressar o que se pretende avaliar, da forma mais objetiva possível. Todavia, como qualquer modelo de maturidade, muitos itens de avaliação ainda requerem interpretação para o devido enquadramento. Essa limitação pode ser amplificada quando houver dúvidas sobre a amplitude da medida realizada no órgão. Por exemplo, algumas medidas verificadas no item de avaliação podem ser aplicadas de forma ampla no órgão ou em casos pontuais, cabendo ao avaliador tomar a decisão de enquadrar, ou não, no respectivo nível de maturidade. No item de avaliação que verifica se a organização possui indicadores chave de monitoramento da integridade do fluxo das contratações, o órgão pode possuir um indicador de integridade ou vários indicadores, cabendo ao avaliador fazer a opção do enquadramento ou não em determinado nível.

Destaca-se que a limitação citada no parágrafo anterior é mais relevante quando o modelo for aplicado com o foco exclusivo em avaliar a gestão da integridade, por atores externos ao órgão. Entretanto, essa limitação pode ser diluída quando a avaliação do modelo for utilizada como ferramenta para contribuir com a tomada de decisão para o aprimoramento da gestão da integridade nas contratações. Com esse foco, a discussão gerada em cada item de avaliação, mais que indicar de forma assertiva o nível de maturidade em que o órgão foi enquadrado, pode contribuir para a definição de ações para a consolidação do órgão em determinado nível de maturidade, ou na evolução para

determinado nível.

O resultado da aplicação pode ser analisado com base na indicação do nível de maturidade de cada item de avaliação ou em grupos de itens, como utilizado na seção 5.2.1 deste trabalho, para analisar o desenho do modelo. Todavia, pode-se também obter um indicador do nível de maturidade da gestão da integridade para o órgão, com base em uma média aritmética dos níveis de maturidade atribuídos a todos os itens de avaliação do modelo. Assim, considerando cada um dos quatro níveis de maturidade com um valor numérico inteiro de 1 a 4, pode-se obter um indicador único que corresponde à média de todos os itens de avaliação. Além do indicador do órgão com um todo, com base nessa média aritmética geral, como os itens de avaliação são definidos com impacto em determinadas etapas do fluxo da contratação (planejamento, seleção e execução) é possível, com a mesma sistemática se obter indicadores de maturidade para cada etapa, com base na média dos itens de avaliação que tenham impacto nessa etapa.

Esses indicadores quantitativos podem subsidiar diversas análises especialmente de cunho comparativo, quando o modelo for aplicado em diversos órgãos. Para exemplificar como ocorreria essa análise, as médias com o resultado da aplicação do modelo nos quatro órgãos avaliados nesta pesquisa, podem levar a construção dos indicadores de maturidade do modelo conforme expresso na tabela (2).

Tabela 2- Nível de Maturidade dos órgãos em que foi aplicado o Modelo MGIC

MÉDIA	ÓRGÃO MUNICIPAL	ÓRGÃO ESTADUAL	ÓRGÃO FEDERAL-1	ÓRGÃO FEDERAL-2
Média geral	2,1	2,0	2,5	2,8
Média da Etapa de PLANEJAMENTO	2,3	1,9	2,3	2,8
Média da Etapa de SELEÇÃO	2,4	2,0	2,7	3,0
Média da Etapa de EXECUÇÃO	2,2	1,9	2,4	2,8

Fonte: dados da pesquisa.

O resultado dessas médias permite fazer análises quanto a maturidade da gestão da integridade, com efeito comparativo. Por exemplo, na tabela (2) pode-se verificar que o órgão federal (2) foi avaliado com o maior grau de maturidade. Pode-se depreender que apesar da distinção de porte, estrutura e esfera, quanto aos itens avaliados, a diferença entre as médias do melhor e do pior avaliado foi inferior a 1,0, o que pode ser considerado relativamente baixo. Em todos os órgãos avaliados, a nível de maturidade da etapa de seleção dos fornecedores foi a que obteve melhor resultado, havendo uma maior homogeneidade entre o nível da etapa de planejamento e a etapa de execução. Essas

análises comparativas podem ser aprofundadas com a aplicação em um número maior de órgãos. Destaca-se que as médias dispostas na Tabela (2) decorrem da aplicação do Modelo inicial em cada órgão. Todavia, o ajuste realizado nos itens de avaliação após as análises das entrevistas, com a supressão de alguns itens e com o reenquadramento dos níveis de maturidade de outros itens, poderia significar pequenas alterações nessas médias, caso se aplicasse o Modelo MGIC final ajustado nesses órgãos.

Por fim, um outro aspecto que pode ser indicado como limitação na aplicação do modelo é quanto ao alinhamento conceitual e o detalhamento de que evidências amparariam o enquadramento nos níveis de maturidade. No caso da avaliação aplicada nesta pesquisa, o modelo MGIC foi preenchido pelo próprio pesquisador que desenvolveu o modelo, facilitando, portanto, o enquadramento com as informações coletadas.

Entretanto, para aplicação por outros atores seria importante que fosse elaborado um texto inicial de alinhamento conceitual e/ou um manual de aplicação, com o detalhamento das possibilidades de enquadramento nos níveis de maturidade, para cada item de avaliação. Isto facilitaria o alinhamento conceitual e a reflexão sobre a relação entre evidências e nível de maturidade a ser enquadrado. Uma outra possibilidade é implementar um software que permita o preenchimento digital do modelo, com instruções específicas para cada item. A possibilidade do Modelos MGIC desenhado nessa pesquisa resultar em um aplicativo de uso gratuito e facilitado, pode ampliar muito as possibilidades de aplicação, especialmente por meio da autoavaliação dos órgãos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo propor um modelo de maturidade (MGIC) para avaliar a gestão da integridade do fluxo das contratações públicas que pudesse servir não só de referência de diagnóstico, mas que contribuísse como ferramenta para a tomada de decisão e o aprimoramento de medidas de integridade. O modelo foi elaborado com base em medidas para mitigar riscos para a integridade nas contratações públicas, já aplicadas em diversos órgãos e descritas em manuais nacionais e internacionais.

A partir da ampla análise documental, em normas, manuais e Programas de Integridade de diversos órgãos foi formulado um modelo inicial com 30 itens de avaliação. O modelo de maturidade inicialmente proposto foi aplicado em quatro órgãos públicos. A análise dos resultados dessa aplicação permitiu então validar a relevância do modelo e obter subsídios para os ajustes metodológicos. Com base nessas análises foi proposta a versão final do modelo de maturidade MGIC, com 27 itens de avaliação.

Os resultados da aplicação do modelo de maturidade, analisados como estudos de caso múltiplo, evidenciou a viabilidade da sua aplicação em diversos órgãos distintos e a sua utilidade enquanto ferramenta para avaliar a gestão da integridade e contribuir com o processo de tomada de decisão para o aprimoramento das medidas de integridade adotadas pelos órgãos. Além disso, essa análise permitiu identificar algumas limitações e potencialidades do modelo. Destaca-se que o desenho do Modelo MGIC apresenta com uma das suas limitações o fato de que não é possível preencher seus níveis de maturidade apenas com informações públicas, disponibilizadas na internet. A entrevista com os gestores é uma etapa fundamental para o seu preenchimento mais correto, o que dificultaria, por exemplo a aplicação do modelo pela sociedade civil ou pela academia, em órgãos em que os gestores não estivessem dispostos a cooperar com a avaliação.

A aplicação do modelo MGIC ocorreu nos quatro órgãos com a perspectiva de avaliação para um trabalho acadêmico. Assim, o modelo pode subsidiar outras pesquisas acadêmicas por meio da aplicação em outros órgãos ou grupo de órgãos. Além disso, evidencia-se que o Modelo MGIC pode ser uma ferramenta útil para aplicação por meios de órgãos de controle, para avaliar a gestão da integridade de órgãos sobre sua jurisdição, e especialmente, como ferramenta de autoavaliação pelos setores responsáveis por coordenar a área de integridade dos órgãos. Um dos dados que subsidiaram esta pesquisa decorreu do diagnóstico de que mais de 50% dos Programas de Integridade dos órgãos

federais não preveem medidas para mitigar riscos de integridade com impacto nas contratações públicas (Tabela-1). Assim, o Modelo MGIC pode ser utilizado como ferramenta para contribuir no planejamento de medidas de integridade nessa temática, junto aos respectivos Programas de Integridade.

Outra potencialidade da utilização do Modelo é que o seu preenchimento pode subsidiar a elaboração de um plano de ação para a implementação de medidas de integridade nas contratações, que incrementem o nível de maturidade nos itens em que a gestão de riscos da entidade avalie como prioritários. Em praticamente todas as entrevistas foram indicados pelos gestores medidas que poderiam já constar do planejamento das respectivas entidades para serem implementadas em curto prazo. Ressalta-se que o Modelo MGIC foi elaborado com base na pesquisa de medidas para a mitigação de riscos para a integridade. Assim, a ideia de riscos é intrínseca ao modelo e, portanto, a avaliação pode dialogar com a gestão de riscos para a integridade do órgão avaliado.

Na avaliação realizada por meio do Modelo MGIC, o indicador do nível de maturidade do órgão é calculado com a média aritmética do nível de maturidade dos 27 itens de avaliação. Assim, tem-se como indicação de aprofundamento em futuras pesquisas, a possibilidade de compor pesos distintos aos diversos itens de avaliação, de forma que o indicador de maturidade do órgão seja resultado de uma eventual média ponderada desses itens.

Outra indicação para pesquisas futuras é a aplicação do Modelo MGIC em um maior número de órgãos, ou em um mesmo órgão em momento distintos, que permita uma análise comparativa sobre a gestão da integridade nas contratações desses órgãos. Além disso, tem-se o Modelo MGIC proposto como resultado dessa pesquisa, como uma proposta viável de implementação imediata pelos órgãos. Entretanto, pesquisas futuras, com a aplicação em um maior número de órgãos, podem apontar para a evolução do próprio modelo, com a inclusão ou retirada de itens de avaliação, ou realinhamento dos níveis de maturidade de alguns desses itens.

Apesar da aplicabilidade imediata, a continuidade da pesquisa pode resultar na elaboração de um manual de aplicação, que pode facilitar que o modelo seja aplicado nos órgãos, alinhando conceitos e interpretações. Além disso, a possibilidade de transformar o modelo MGIC em um aplicativo pode potencializar e facilitar ainda mais a sua utilização pelos órgãos da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções analíticas – Brasília: Ipea: Enap, 2018.*

ALCANTARA, Valderi de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Erica Aline Ferreira. **Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais**. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, Edição Especial, p. 11-29, 2015

BEHN, Robert. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática**. Brasília: *Revista do Serviço Público*, v. 49 n. 4, p. 5 – 45, 1998.

BEVIR, Mark. **Governance: a very short introduction**. Oxford University Press. Oxford. 2012.

_____. **Governança Pública: uma genealogia**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.133. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, 2021a.

BRASIL. **Decreto nº 10.756/21. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal**. Brasília, 2021b

BRASIL. **Portaria SEGES/ME nº 8.678. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, DF. 2021c

BRASIL. **Portaria CGU nº 57. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências**. Brasília, DF. 2019

BRASIL. **Portaria CGU nº 1.089. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências**. Brasília, DF. 2018

BRASIL. **Decreto nº 9.203. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, DF. 2017a.

BRASIL. **Instrução Normativa MP nº 5/2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, DF. 2017b

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal**. Brasília, DF. 2016

CAMPOS, A. C. S. M. Modelos de decisão multicritério para problemas de classificação relativos a BPM - *Business Process Management*. 2013. Tese de Doutorado. UFPE. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/12937>

CGU - Controladoria-Geral da União. **Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMoup):** Guia de Implementação. 2020 Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/modelo-de-maturidade-em-ouvidoria-publica/guia-de-implementacao>. Acesso em 10 ago. 22.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Guia Prático para Unidades de Gestão da Integridade.** 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/unidades-de-gestao.pdf>>. Acesso em: 20 de mai.de 2020.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de Gestão de Riscos de Integridade: Orientações para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.** 2018b.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Manual para Implementação de Programas de Integridade.** 2017.

COOPER, Donald; SCHINDLER, Pâmela. **Métodos de Pesquisa em Administração.** Linguagem Ltda – 12 ed. Porto Alegre: AMGH, 2016 Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788580555738/>. Acesso em: 04 set. 2022.

COSO - COMITEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada. Sumário executivo e estrutura.** São Paulo: IIA Brasil/PwC, 2007.

COSTA, Aline T., PIANA, Janaína. **Modelos de Maturidade em Gestão de Processos: Uma revisão sistemática da literatura.** Congresso Internacional de Administração. RS 2020. Disponível em: https://admpg.com.br/2020/anais/arquivos/08282020_100855_5f490133e9bf7.pdf

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública:** Tradução da 7ª edição norte-americana. Cengage Learning Brasil, 2016. E-book. 9788522126699. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522126699/>. Acesso em: 23 ago. 2022.

DE PAULA, Ana Paula Paz. **Administração Pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social.** RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 45, n. 1, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Zanella. **Direito Administrativo.** 34 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021a. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993351/>. Acesso em: 28 ago. 2022

FAORO, Raymundo. **A aventura liberal numa ordem patrimonialista.** São Paulo: Revista USP, (17), 14-29, 1993. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p14-29>

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002

GERRING, John. **Case study research: principles and practices.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

IBCG. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em 02 set 2022.

IFAC/CIPFA. **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. New York/London, 2014.

IFAC - INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTS. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. International Public Sector Study. Study 13. New York: IFAC, 2001.

IIA - THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Modelo das três linhas do IIA 2020**. 2020.

IIARF - THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS RESEARCH FOUNDATION. Internal audit capability model for the public sector. Altamonte Springs, 2009.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada. **Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (mpes) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas**. Textos para discussão. Rio de Janeiro: outubro de 2018

ISO. International Organization for Standardization. **ISO 37000:2021 - Governança de Organizações**. ISO, 2021a

ISO. International Organization for Standardization. **ISO 37301:2021 – Sistema de Gestão de Compliance -Requisitos com orientações para o uso**. ISO, 2021b

ISO. International Organization for Standardization. **ISO 31000:2018 – Gestão de Riscos**. ISO, 2018

KICKERT, Walter JM. **Public Governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American ‘Managerialism’**. Vol. 75. Blackwell Publishers Ltda, 1997

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **O estado da arte da Gestão Pública**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 53, n. 1, janeiro-fevereiro, p.82-90, 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. Ed. - 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Combate a cartéis em licitações no Brasil: Uma revisão das Compras Públicas Federais (2021a)** <https://www.oecd.org/competition/fighting-bid-rigging-in-brazil-a-review-of-federal-publicprocurement.htm>

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil : Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal**. (2021b)

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Methodology for Assessing Procurement Systems – MAPS**. 2018. Disponível em <<http://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-methodology-for-assessing-procurement-systems.pdf>>. Acesso em: 20 de mai. de 2020.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-pt.pdf>. Acesso em: 20 de mai. de 2020.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Preventing corruption in public procurement**. 2016.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Recommendation of The Council on Public Procurement**. 2015.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da administração pública brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra**. 2011.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Governance in transition: public management reforms in OECD countries**. 1995

OSBORNE, Stephen. **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Abingdon: Routledge, 2010.

PETROBRAS. **Programa PETROBRAS de Prevenção à Corrupção**. Rio de Janeiro. 2015.

RHODES, R.A.W. **The new governance: governing without government**. Political Studies, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 4.ed., Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Edição 2. Brasília: 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União **Referencial básico de governança organizacional**. Edição 3. Brasília: 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União.. **Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas - IGG – Questionário**. 2021. Disponível em:<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm?>. Acesso em 10 ago. 2022.

TCU. Tribunal de Contas da União.. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade** - Brasília: Enap, 2019.

APÊNDICE – A – Medidas de Integridade identificadas para contribuir com a construção de elementos do modelo de maturidade.

ITEM	MEDIDA DE INTEGRIDADE	DISCRIMINAÇÃO	FONTE
1	Unidade de Gestão de Integridade	Unidade de segunda linha de controle que coordena a Gestão de riscos para a integridade, o plano de integridade e monitora a sua implementação.	Decreto nº 10756/21; Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade (CGU, 2019)
2	Plano de Integridade nas contratações públicas	O Programa de Integridade da Organização discute e prevê medidas expressamente voltadas para as contratações.	Decreto nº 10756/21; O Manual de Implementação de Programas de Integridade (CGU, 2017)
3	Auditoria Interna	A atuação da auditoria interna da organização (3ª linha) junto ao fluxo da contratação é um fator importante para contribuir com a mitigação de riscos para a integridade.	Decreto 9203/17; Modelo MAPS da OCDE, indicador 12;
4	Gestão compartilhada da execução dos contratos	Existência de ferramentas e procedimentos que permitam uma participação mais efetiva da sociedade civil no acompanhamento das contratações.	Lei 14133/21, Art. 174, §3º, Inciso VI; IN nº 05/2017; Recomendação da OCDE para integridade Pública; Modelo MAPS da OCDE, indicador 11 e 14; Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (CGU, 2018)
5	Formação da sociedade civil para a participação.	Ação da organização na comunicação e formação da sociedade civil que possibilite uma participação mais efetiva junto ao fluxo das contratações públicas	Modelo MAPS da OCDE, indicador 11; Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública;
6	Audiências públicas para discussão das contratações da organização.	A realização de audiências públicas ou outros arranjos que permitam uma interação mais direta entre a organização e a sociedade civil, pode mitigar riscos de integridade, inclusive na fase anterior à celebração do contrato, seja no planejamento da contratação, seja como medida imediatamente anterior à licitação.	Lei nº 14.133/21, Art.21; Modelo MAPS da OCDE, indicador 11; Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública;
7	Canal para recebimento de denúncias e regulamentação do devido tratamento.	Deve existir um canal confiável para denúncias e a devida regulamentação do fluxo de tratamento a ser dado, para que não seja ampliada a discricionariedade de se apurar ou não determinada denúncia e aumentar a confiabilidade do canal.	Programa de Prevenção a Corrupção da Petrobras; Modelo MAPS da OCDE, indicador 14;
8	Transparência das informações nas varia etapas do fluxo das contratações.	Publicar informações em transparência ativa e em formato aberto, nas diversas fases da contratação.	Lei 14.133/21; Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública; Modelo MAPS da OCDE, indicador 11;
9	Mapa de gerenciamento de riscos da contratação.	Faz a avaliação dos riscos específicos de determinadas contratações. Deve ser feita na fase de planejamento e atualizada na fase de execução pela equipe de fiscalização.	Decreto 9203/17; IN 01/2016; IN 5/2017 Art. 26; IN 1/2019; IGG do TCU, 4351 e 4311.i;

		Não estabelece que tipos de riscos que serão avaliados, mas deve-se incluir riscos para a integridade.	
10	ALICE - sistema de alerta em processos licitatórios.	Sistema que a partir dos editais de licitação rastreia trilhas com possíveis irregularidades. Sistema desenvolvido pela CGU que emite alertas para o próprio gestor e para órgãos de controle. Poderia ser utilizado também por unidades da 2ª linha de defesa (UGI)	Combate a Cartéis em Licitações no Brasil (OCDE, 2021); Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (CGU, 2018)
11	Pré-qualificação dos fornecedores.	Estabelecer procedimentos de qualificação dos servidores anteriores ao início do processo licitatório propriamente dito como forma de agilizar a fase de habilitação das seleções e permitir conhecer melhor os fornecedores.	Lei nº 14.133/21; Programa de Prevenção a Corrupção da Petrobras;
12	Ferramenta para análise dos preços de referência.	Analisar de forma automatizada os preços pesquisados no mercado para servir de referência ao processo licitatório e assim evitar o sobrepreço.	Programa de Integridade da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD);
13	Due Diligence de Integridade de contratados	Utilizado por diversas empresas privadas quando a identificação de um conjunto de informações que podem sinalizar para problemas na contratação. No Setor público um Due Diligence mais extenso pode esbarrar no limite legal para optar por não contratar, mas pode direcionar as ações de fiscalização. A ideia é pensar numa escala de Grau de riscos de contratação. Além disso pode antever problemas e dificuldades para direcionar o processo de fiscalização.	Programa de Prevenção a Corrupção da Petrobras; Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (CGU, 2018)
14	Graus de risco de integridade dos fornecedores	Coletar informações que permitam avaliar o grau de risco de integridade da empresa contratada, que permita direcionar as ações do Gestor do contrato.	Programa da Petrobras de Prevenção a Corrupção
15	Exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas.	Essa exigência como condição de contratação está prevista na nova Lei de Licitações para contratos acima de 200 milhões. Pode ser adotado em contratos menores não como exigência, mas como avaliação de riscos do contrato.	Lei 14;133/21; Portaria SEGES/ME Nº 8.678/21, Art. 17, Inciso V; Recomendação da OCDE para integridade Pública;
16	Regulamentação das responsabilidades de gestores e fiscais de contratos.	Elaboração de regulamentos e procedimentos internos para os agentes que atuam no fluxo das contratações, com ênfase em riscos para a integridade e com avaliação no final da contratação.	IGG do TCU, 4322 e 4323; Programa de Integridade da UFSC, e da UFDPAR
17	Critérios para a indicação de Gestores e Fiscais de contratos.	Regulamentar critérios técnicos e de integridade para a seleção e indicação de agentes públicos que atuarão na gestão e fiscalização dos contratos.	Programa de Integridade da UFSC e da UFDPAR

18	Código de conduta para agentes públicos e fornecedores.	Definição legal de práticas proibidas, conflitos de interesse e responsabilidades, responsabilidades e penalidades associadas, com a possibilidade de estender também aos seus fornecedores.	Modelo MAPS da OCDE, indicador 14; Programa de Prevenção a Corrupção da Petrobras;
19	Mecanismos para consulta e orientações sobre padrões de comportamento	Possibilitar canais para consulta aos servidores, sobre padrões de conduta	Recomendação da OCDE para integridade Pública;
20	Formação dos agentes em integridade Pública	As normais definem diversos papéis a serem desempenhados pelos agentes públicos no fluxo das contratações. É relevante que esses agentes tenham formação (treinamento, capacitações, comunicações) em temáticas ligadas à integridade pública.	Lei 14133/21, Art. 18, §1º, inciso X; Recomendações da OCDE para Integridade Pública; Modelo MAPS da OCDE, indicador 14; IGG do TCU questão 4322; Programa de Prevenção a Corrupção da Petrobras; Programa de Integridade da UFSC;
21	terceirização de agentes no fluxo de contratações	Verificação se no fluxo das contratações há participação de agentes não efetivos da organização;	IGG do TCU, 4343; Programa de Integridade da UFSC
22	Mapa de riscos individual do agente publico	Identificação e ações para mitigação de riscos de agente público designado formalmente para atuar do fluxo das contratações públicas.	IN SEGESME nº 8.678/21; IGG do TCU, 4311.c; Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (CGU, 2018); Programa de Integridade da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN);
23	Processos de sanção contra agentes públicos	Verificar se a organização possui um sistema correcional que possibilite a sanção a agentes públicos que cometam irregularidade.	Modelo MAPS da OCDE, indicador 14;
24	Processos de sanção contra empresas contratadas	Verificar se órgão contratante possui sistema de correição atuante que permita sancionar empresas que cometam irregularidades.	Lei nº 14.133/21; Portaria SEGES/ME nº 8678/21, Art. 17, Inciso IV; Modelo MAPS da OCDE, indicador 14;
25	Registro de ocorrências na execução contratual, com a devida transparência.	O devido registro de ocorrências é obrigatório em todas as contratações e pode ser um importante instrumento de prevenção de falhas de integridade, especialmente com a devida transparência.	Lei 14133/21, Art. 117, §1º;
26	Indicadores chave de Integridade	Indicadores de monitoramento que podem indicar problemas de integridade no fluxo das contratações	Modelo MAPS da OCDE, indicador 12; OCDE avaliação do Sistema de Integridade do governo federal (OCDE, 2011); Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)
27	Relatório final de avaliação da contratação	Ao final do contrato, a avaliação com informações pode permitir o aprimoramento em contratações futuras. Neste caso, é fundamental que esses relatórios sejam publicados e contenham informação sobre a integridade da execução contratual.	Lei 14133/21, Art. 174, §3º, Inciso VI, alínea d

APÊNDICE – B – Rol de Riscos para integridade no fluxo das contratações identificados na pesquisa.

ITEM	EVENTO DE RISCO IDENTIFICADO
1	Decisão de aquisição para beneficiar determinado fornecedor.
2	Termo de referência com direcionamento para determinado fornecedor.
3	pesquisa de mercado deficiente.
4	ausência da devida transparência do planejamento da contratação.
5	Conluio entre fornecedores.
6	sobrepço do objeto.
7	ausência do devido processo licitatório.
8	ausência da devida transparência do processo licitatório.
9	participação de fornecedor sem a devida qualificação por falta de detalhamento no termo de referência.
10	participação de fornecedor sem a devida qualificação por negligência do agente de licitação.
11	Escolha de fornecedor que possuía restrições de contratação com a Administração Pública.
12	aditivos do objeto com alteração indevida nas especificações, quantidades e ou preço.
13	Recebimento de suborno pelo fiscal do contrato.
14	atesto de itens não executados.
15	recebimento de objeto de qualidade inferior.
16	Falta de qualificação da equipe de fiscalização.
17	Entrega do objeto fora das especificações.
18	Ausência da devida transparência na execução do contrato.
19	Prorrogação indevida do contrato.
20	conflito de interesse entre a equipe de fiscalização e a empresa contratada.
21	descumprimento de cláusulas contratuais sema intervenção da equipe de fiscalização.
22	Ausência de registro de ocorrências de descumprimento de obrigações da contratada.
23	exigências desproporcionais da fiscalização.
24	atraso injustificado nos pagamentos.
25	autorização e recebimento do objeto sem respaldo contratual.
26	Ausência de punição a fornecedores que descumpram suas obrigações.
27	Não utilização das informações da avaliação no planejamento de novas contratações.
28	Ausência de realização da avaliação.
29	Avaliação inadequada.
30	Suborno e negligência na fiscalização de contratos administrativos.
31	Nomeação de fiscal de contrato por interessados diretos do contrato.

APÊNDICE C – Proposta de Modelo de Maturidade da Gestão de Integridade nas Contratações Públicas (MGIC)

* P – Planejamento; S- Seleção; E – Execução

** 1-Limitado; 2-Básico; 3-Sustentado; 4-Otimizado.

ITEM (Apêndice-A)	ETAPA*	ITEM DE AVALIAÇÃO	NÍVEL DE MATURIDADE**
1 (1)	P / S / E	A organização possui Unidade de Gestão de Integridade que coordena e supervisiona as ações de integridade?	1 - A organização não atribuiu formalmente a Coordenação da Gestão da Integridade a determinada unidade; 2 - A organização atribuiu formalmente a Coordenação da Gestão da Integridade a determinada unidade, mas não há evidências de que tenha realizado ações relacionadas ao fluxo das contratações; 3 - A organização atribuiu formalmente a Coordenação da Gestão da Integridade a determinada unidade, há evidências de atuação dessa unidade no fluxo das contratações, mas não há elaboração de relatórios ou outros documentos que caracterizem a realização de monitoramento, avaliação e reporte a alta administração; 4 - A organização atribuiu formalmente a Coordenação da Gestão da Integridade a determinada unidade, com atuação no fluxo das contratações, e com a elaboração de relatórios ou outros documentos que caracterizem a realização de monitoramento, avaliação e reporte a alta administração.
2 (2)	P / S / E	A organização possui um Plano de Integridade com ações que incidem no fluxo das contratações?	1 - Não há evidências da existência de um plano formal de integridade; 2 - A organização possui um Plano de Integridade, mas não especifica ações que incidem no fluxo das contratações; 3 - A organização possui um Plano de Integridade, com ações que incidem no fluxo das contratações, mas não há evidência de que o plano tenha sido construído baseado na gestão de riscos; 4 - A organização possui um Plano de Integridade, com ações que incidem no fluxo das contratações, com ações baseadas em uma gestão de riscos;
3	P / S / E	A organização possui auditoria interna que atua no fluxo das contratações?	1 - Não possui unidade de auditoria interna governamental; 2 - Possui unidade de auditoria interna governamental, mas não há evidência que atuou de forma frequente no fluxo das contratações, nos últimos 2 anos; 3 - Possui auditoria interna governamental, que atua de forma frequente no fluxo das contratações, mas não há evidências de que as ações são planejadas com base numa gestão de

(3)			riscos para a integridade; 4 - Possui auditoria interna com atuação sistemática no fluxo das contratações, com o planejamento das ações baseado em riscos, que leva em consideração riscos para a integridade.
4 (4)	E	A organização possui ferramentas e procedimentos que permitam uma participação efetiva da sociedade no acompanhamento dos contratos?	1 - Não possui ferramentas que permitam uma participação da sociedade no acompanhamento dos contratos 2 - Possui ferramenta para recebimento de reclamações e sugestões sobre a execução do contrato; 3 - Existe um comitê, conselho, audiências, reuniões, que propiciam momentos em que os gestores do contrato interagem com a sociedade durante a execução do contrato. 4 - Possui ferramenta de Gestão compartilhada que permite uma comunicação tempestiva entre cidadãos, gestores do contrato e prepostos do contratante durante a execução do contrato.
5 (5)	S / E	A organização busca fazer ações de comunicação e formação da sociedade civil para uma participação mais efetiva no fluxo das suas contratações públicas?	1 - Não há evidência que a organização promova ações de comunicação e formação da sociedade civil para a participação; 2 - A organização promove ações de comunicação fomentando a participação da sociedade civil, mas sem ênfase na participação no fluxo das contratações; 3 - A organização promove ações de comunicação fomentando a participação da sociedade civil, com ênfase na participação no fluxo das contratações; 4 - A organização promoveu, nos últimos 2 anos ações de formação da sociedade civil (capacitação, treinamento, palestras), com o foco no fluxo das contratações, para públicos específicos que tenham interesse nessas contratações.
6 (6)	P / S	A organização realiza audiências públicas com informações de contratação que pretende realizar?	1 - Não realiza divulgação das informações de contratação como estudos técnicos preliminares na fase de planejamento ou antes de iniciada a divulgação do edital de licitação; 2 - Realiza a divulgação de estudos técnicos preliminares e outros documentos de contratação que pretende realizar, mas sem possibilitar a participação de interessados com sugestões; 3 - Realiza a divulgação de estudos técnicos preliminares e outros documentos de contratação que pretende realizar, disponibilizando canais para receber sugestões e outras manifestações dos interessados; 4 - Realiza audiências públicas na fase de planejamento ou imediatamente antes da licitação, em que permite aos interessados, interagirem com a administração contribuindo com a definição das características da contratação.
7 (7)	S / E	A organização possui um fluxo de tratamento de denúncia regulamentado?	1 - Não há evidência da existência de um canal de denúncia; 2 - Existe um canal de denúncia, mas não está evidenciada a existência de um fluxo regulamentado do tratamento a ser dado a denúncia; 3 - Existe um canal de denúncia, está evidenciada a existência de um fluxo regulamentado do tratamento a ser dado, mas não está explicitado em regulamento o tratamento a ser dado no caso de denúncias que envolvam contratos;

			4 - Existe um canal de denúncia, está evidenciada a existência de um fluxo regulamentado do tratamento a ser dado, e está explicitado em regulamento o tratamento a ser dado no caso de denúncias que envolvam contratos;
8 (8)	P	A organização promove transparência ativa, em formato aberto, das informações da fase de planejamento da contratação?	1 - Não há vidência da transparência das informações na fase de planejamento das contratações; 2 - Há publicação de informações na fase de planejamento das contratações, mas não de forma esporádica e não sistemática 3 - Há publicação de informações que constam no estudo técnico preliminar de forma regulamentada e sistemática, mas não em formato aberto; 4 - Há publicação de informações que constam no estudo técnico preliminar de forma regulamentada e sistemática, em formato aberto;
9 (8)	S	A organização promove transparência ativa em formato aberto das informações da fase de seleção dos fornecedores?	1 - Não há evidência da transparência das informações na fase de seleção dos fornecedores; 2 - Há publicação de informações na fase de seleção dos fornecedores, mas apenas as mínimas obrigatórias para a realização do certame; 3 - Há publicação de informações na fase de seleção dos fornecedores, além das mínimas obrigatórias para a realização do certame, mas não em formato aberto; 4 - Há publicação de informações na fase de seleção dos fornecedores, além das mínimas obrigatórias para a realização do certame, e em formato aberto;
10 (8)	E	A organização promove transparência ativa em formato aberto das informações da fase de execução contratual?	1 - Não há evidência da transparência das informações na fase de execução contratual; 2 - Há publicação de informações na fase de execução contratual, mas apenas as mínimas obrigatórias pela Lei de Acesso à informação; 3 - Há publicação de informações na fase de execução contratual, além das mínimas obrigatórias pela Lei de Acesso à informação, mas não em formato aberto; 4 - Há publicação de informações na fase de execução contratual, além das mínimas obrigatórias pela Lei de Acesso à informação, e em formato aberto;
11 (9)	P / S / E	A organização realiza gestão de riscos para a integridade com incidência no fluxo das contratações públicas?	1 - Não há evidências do gerenciamento de riscos que incida nos contratos celebrados; 2 - Evidencia-se a existência de mapa de gerenciamento de riscos em diversos contratos, mas sem a identificação de riscos para a integridade; 3 - Evidencia-se a existência de mapa de gerenciamento de riscos, com a identificação e medidas de tratamento de riscos para a integridade de contratações, mas não são publicados em transparência ativa; 4 - Evidencia-se a existência de mapa de gerenciamento de riscos, com a identificação e medidas de tratamento de riscos para a integridade de contratações, que são publicados em transparência ativa;
12	S	A organização adota sistema digital para emissão de alertas	1 - Não há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de licitações; 2 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de licitações,

(10)		quanto aos processos licitatórios em andamento, referentes a riscos de integridade?	mas que não contempla riscos para a integridade; 3 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de licitações, que contempla riscos para a integridade, mas como ação de órgão externo à organização; 4 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de licitações, que contempla riscos para a integridade, como ação sistemática interna da organização;
13 (11)	S	A organização possui procedimento de pré-qualificação, em que considera riscos para a integridade?	1 - Não há evidências da utilização do procedimento de pré-qualificação; 2 - Utiliza procedimento de pré-qualificação, mas não se evidencia a verificação de itens de integridade no procedimento; 3 - Utiliza o procedimento de pré-qualificação, verifica informações sobre integridade do fornecedor, mas não há possibilidade de exclusão por critérios de risco de integridade; 4 - Utiliza o procedimento de pré-qualificação, coleta informações sobre integridade do fornecedor, e há especificada a possibilidade de exclusão do fornecedor por critérios de risco de integridade;
14 (12)	P	A organização possui ferramenta digital para tratamento automatizado de preços de referência pesquisados no mercado?	1- Não há evidência da existência de ferramenta digital automatizada para coleta e análise de preços de referência; 2 - Existe ferramenta digital para facilitar a coleta de preços, mas não há evidência de análise automatizada dos preços coletados; 3 - Existe ferramenta digital para facilitar a coleta de preços, com análise automatizada dos preços, mas para utilização apenas das unidades operacionais da 1ª linha de controle; 4 - Existe ferramenta digital para facilitar a coleta de preços, com análise automatizada dos preços, com a produção de indicadores que são monitorados pela 2ª ou 3ª linha de controle;
15 (13 e 14)	E	A organização coleta informações e classifica seus fornecedores de acordo com nível de risco de integridade?	1 - Não faz qualquer classificação dos fornecedores de acordo com grau de risco de integridade, nem coleta informações sobre integridade; 2 - Exige que os fornecedores preencham questionários com perguntas sobre integridade, mas não faz diligências; 3 - Possui procedimentos de diligências para coleta de informações sobre os fornecedores, que engloba informações sobre integridade; 4 - Classifica os seus fornecedores de acordo com graus de risco para a integridade, que permita uma atuação diferenciada pelo Gestor do contrato.
16 (15)	E	A Organização tem disciplinado a exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas?	1 - Não exige Programas de Integridade das contratadas 2 - Exige compromisso contratual (cláusulas) que as contratadas implementem Programas de Integridade, mas não tem procedimento para verificar essa implantação; 3 - Exige a implementação de Programas de Integridade e verifica a implementação, em contratos de grande vulto; 4 - Exige a implementação de Programas de Integridade e verifica a implementação, inclusive em contrato que não sejam de grande vulto;

17 (16)	E	A organização possui regulamentação sobre a gestão e fiscalização dos contratos?	<p>1 - Não há evidências de regulamentos e procedimentos sobre a gestão e fiscalização de contratos, que discipline as responsabilidades dos agentes;</p> <p>2 - Há regulamentos e procedimentos sobre a gestão e fiscalização de contratos, que discipline as responsabilidades dos agentes, mas sem ênfase em itens de risco para a integridade;</p> <p>3 - Há regulamentos e procedimentos sobre a gestão e fiscalização de contratos, que discipline as responsabilidades dos agentes, com ênfase em itens de risco para a integridade, mas sem a previsão de avaliação da atuação dos agentes no final do contrato;</p> <p>4 - Há regulamentos e procedimentos sobre a gestão e fiscalização de contratos, que discipline as responsabilidades dos agentes, com ênfase em itens de risco para a integridade, com a previsão de avaliação da atuação dos agentes no final do contrato;</p>
18 (17)	E	A organização possui regulamentação sobre seleção e indicação de gestores e fiscais de contrato?	<p>1 - Não há identificação de regulamentação da política para indicação e seleção de agentes públicos que atuam na gestão contratual, nem há evidências de que critérios técnicos são utilizados para essa indicação;</p> <p>2 - Não há identificação de regulamentação da política para indicação e seleção de agentes públicos que atuam na gestão e fiscalização contratual, mas há utilização formal de critérios técnicos ou de integridade para essa indicação;</p> <p>3 - Existe regulamentação da política para indicação e seleção de agentes públicos que atuam na gestão e fiscalização contratual, mas há utilização apenas de critérios técnicos para essa indicação;</p> <p>4 - Existe regulamentação da política para indicação e seleção de agentes públicos que atuam na gestão e fiscalização contratual, com a utilização de critérios técnicos e de integridade para essa indicação;</p>
19 (18)	S / E	A organização possui Código de conduta próprio, com definição de condutas próprias do fluxo das contratações e extensivo aos fornecedores?	<p>1 - Não possui código de conduta próprio;</p> <p>2 - Possui código de conduta próprio, mas não há especificação de condutas específicas do fluxo de contratações;</p> <p>3 - Possui um código de conduta próprio, com especificação de condutas específicas do fluxo de contratações, mas não é extensivo aos colaboradores das contratadas;</p> <p>4 - Possui um código de conduta próprio, com especificação de condutas específicas do fluxo de contratações, e extensivo aos colaboradores das contratadas;</p>
20	P / S / E	A Organização disponibiliza canais de fácil acesso para que os agentes públicos façam consultas e tenham orientação sobre	<p>1 - Não há evidência da existência de canal para os agentes públicos façam consulta e tenham orientações sobre padrões de conduta íntegra;</p> <p>2 - Há evidência da disponibilidade de canal para consulta sobre padrão de conduta íntegra, mas não do seu efetivo funcionamento;</p> <p>3 - Há evidências da disponibilidade e funcionamento do canal para consulta sobre conduta íntegra, mas sem uma divulgação específica para agentes envolvidos no fluxo das contratações;</p>

(19)		padrão de conduta íntegra?	4 - Há evidência da existência da disponibilidade e funcionamento de canal para consulta ética, com divulgação específica para agentes envolvidos no fluxo das contratações;
21 (20)	S / E	A organização promoveu nos últimos 2 anos ações de formação (treinamento, capacitação, comunicações) dos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações sobre temas de integridade pública?	1 - Não existe evidência de ações de formação dos agentes públicos em integridade pública; 2 - Alguns agentes públicos que atuam da seleção ou da execução contratual receberam ações de formação em integridade pública; 3 - Número significativo de agentes públicos que atuam na seleção e na execução contratual receberam ações de formação em integridade pública; 4 - Além dos agentes públicos, os prepostos e colaboradores das contratadas que interagem com a Gestão pública receberam ações de formação em integridade pública.
22 (21)	E	A organização possui agentes de vínculo efetivo para a gestão e fiscalização dos contratos?	1 - A Gestão e fiscalização tem a participação intensa de agentes não efetivos da organização (contratos temporários ou terceirizados), sem a regulamentação e sistematização do processo de supervisão desses agentes por servidores efetivos; 2 - A Gestão e fiscalização tem a participação esporádica de agentes não efetivos da organização (contratos temporários ou terceirizados), sem a regulamentação e sistematização do processo de supervisão desses agentes por servidores efetivos; 3 - A Gestão e fiscalização tem a participação de agentes não efetivos da organização (contratos temporários ou terceirizados), mas com a regulamentação e sistematização do processo de supervisão desses agentes por servidores efetivos; 4 - A Gestão e fiscalização tem a participação apenas de agentes efetivos da organização.
23 (21)	S	A organização possui agentes públicos de vínculo efetivo para a realização de processos licitatórios?	1 - As licitações tem a participação intensa de agentes não efetivos da organização (contratos temporários ou terceirizados), sem a regulamentação e sistematização do processo de supervisão desses agentes por servidores efetivos; 2 - As licitações tem a participação esporádica de agentes não efetivos da organização (contratos temporários ou terceirizados), sem a regulamentação e sistematização do processo de supervisão desses agentes por servidores efetivos; 3 - As licitações tem a participação de agentes não efetivos da organização (contratos temporários ou terceirizados), mas com a regulamentação e sistematização do processo de supervisão desses agentes por servidores efetivos; 4 - As licitações tem a participação apenas de agentes efetivos da organização.
24	S / E	A organização utiliza instrumento para a gestão de riscos quanto	1 - Não há evidências de que os agentes públicos que atuam no fluxo das contratações forneçam informações sobre riscos individuais dessa atuação; 2 - Existe evidência de que os agentes públicos que atuam com contratações públicas,

(22)		aos indivíduos designados formalmente para atuarem no fluxo das contratações pública?	preenchem questionário com informações individualizadas, mas não são coletadas informações sobre integridade; 3 - Existe evidência de que os agentes públicos que atuam com contratações públicas, preenchem questionário com informações individualizadas, que são coletadas informações sobre integridade, mas não há evidências de que essas informações subsidiem uma gestão de riscos; 4 - Existe evidência de que os agentes públicos que atuam com contratações públicas, preenchem questionário com informações individualizadas, que são coletadas informações sobre integridade, e que essas informações subsidiam uma gestão de riscos;
25 (23)	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de agentes públicos que atuam no fluxo das contratações?	1 - Não há evidências de estrutura que permita a responsabilização de agentes públicos que cometam irregularidades; 2 - Há evidências da instauração de processos administrativos disciplinar, mas de forma pontual e não regulamentada internamente; 3 - Existe regulamentação interna de fluxo para a formação de comissão para instauração de processo administrativo disciplinar; 4 - Possui regulamentado uma comissão permanente ou Corregedoria com competência para instaurar processos administrativos disciplinares
26 (24)	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de pessoas jurídicas contratadas?	1 - Não há evidências de estrutura que permita a responsabilização de pessoas jurídicas contratadas; 2 - Há evidências da instauração de processos administrativos de responsabilização, mas de forma pontual e não regulamentada internamente; 3 - Existe regulamentação de fluxo para a formação de comissão para instauração de processo administrativo de responsabilização 4 - Possui regulamentado uma comissão permanente ou Corregedoria com competência para instaurar processos administrativos de responsabilização.
27 (25)	E	As contratações possuem as ocorrências devidamente anotadas em registro específico, com a devida transparência ativa?	1 - Não existe evidências da formalização do registro de ocorrência das contratações; 2 - Existem os registros formais das ocorrências na execução das contratações, mas de forma pontual, sem evidência de que sejam devidamente regulamentadas e sistemáticas; 3 - Existem os registros formais das ocorrências na execução das contratações, de forma regulamentada e sistemática, mas sem divulgação em transparência ativa; 4 - Existem os registros formais das ocorrências na execução das contratações, de forma regulamentada e sistemática, que são divulgadas em transparência ativa.
28 (26)	S / E	A organização possui indicadores chave de monitoramento da integridade do fluxo	1 - Não há evidências de que existam indicadores chave para monitoramento do fluxo das contratações; 2 - Existe indicadores chave de monitoramento do fluxo da contratação, mas que não são caracterizados como indicadores de integridade;

		das contratações?	<p>3 - Existe indicadores do fluxo da contratação, que são caracterizados como indicadores de integridade, mas não há evidência de que subsidiam ações efetivas que impactam no fluxo das contratações;</p> <p>4 - Existe indicadores chave de monitoramento da integridade, e há evidências de que subsidiam ações que impactam no fluxo das contratações</p>
29 (10)	E	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto a Gestão de Contratos, referentes a riscos de integridade?	<p>1 - Não há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de gestão dos contratos;</p> <p>2 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de gestão dos contratos, mas que não contempla riscos para a integridade;</p> <p>3 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de gestão dos contratos, que contempla riscos para a integridade, mas como ação de órgão externo à organização;</p> <p>4 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de gestão dos contratos, que contempla riscos para a integridade, como ação sistemática interna da organização;</p>
30 (27)	E	A organização elabora Relatório final de avaliação das contratações?	<p>1 - Não possui o procedimento para avaliação final da contratação;</p> <p>2 - Possui procedimento de preenchimento de questionário, formulário ou outro instrumento para avaliação, mas que não tem características de Relatório final de avaliação.</p> <p>3 - Possui o procedimento de elaboração do Relatório final de avaliação da contratação, mas não há indicação para que haja obrigatoriamente informações sobre a integridade da contratação ou não há publicação em transparência ativa desse Relatório;</p> <p>4 - Possui o procedimento de elaboração e publicação de Relatório final de avaliação, havendo a indicação expressa que contemple informações sobre a integridade da contratação</p>

APÊNDICE-D – Resultados da aplicação do Modelo MGIC no Órgão Estadual

* P – Planejamento; S - Seleção; E – Execução

ITEM	ETAPA*	ELEMENTO DE AVALIAÇÃO	NÍVEL DE MATURIDADE	OBSERVAÇÃO DE CAMPO	ANÁLISE QUANTO A POSSÍVEIS AJUSTES NO MODELO
1	P / S / E	A organização possui Unidade de Gestão de Integridade que coordena e supervisiona as ações de integridade?	1	O entrevistado da CGE compreendeu bem a função de 2º refletida neste item. Entretanto, na entrevista com os gestores da primeira linha houve a necessidade de detalhar melhor a função, até por ser algo que ainda não esta bem delimitado na gestão.	Como o item ressalta uma unidade de 2º linha, a pergunta poderia ser feita após o item da 3º linha. Verificar a possibilidade de alterar a ordem dos itens na planilha do modelo. Inserir a expressão “2º linha” no elemento de avaliação
2	P / S / E	A organização possui um Plano de Integridade com ações que incidem no fluxo das contratações?	1	Houve necessidade de detalhar a ideia de Plano de integridade e a diferença para Programa de Integridade	Este item deve ser colocado nessa sequência após o item anterior da Unidade de Gestão de Integridade. Assim, caso altere-se a posição do item anterior
3	P / S / E	A organização possui auditoria interna que atua no fluxo das contratações?	4	Verificou-se que a auditoria atua com frequência no fluxo das contratações.	Esta pode ser a primeira pergunta da planilha. Inserir a expressão “3º linha” no elemento de avaliação
4	E	A organização possui ferramentas e procedimentos que permitam uma participação efetiva da sociedade no acompanhamento dos contratos?	2	Os entrevistados apontaram como grande desafio inserir mais participação nesse fluxo. Foi citado a possibilidade de atuação do Conselho de Usuários do serviço público, ainda não regulamentado no Estado. A atuação desse conselho poderia colocar o órgão no nível 3 de maturidade.	Possibilidade de agrupar este item junto com os itens de transparência, e ser colocado mais para o final da planilha..

5	S / E	A organização busca fazer ações de comunicação e formação da sociedade civil para uma participação mais efetiva no fluxo das suas contratações públicas?	2	Foram citadas ações de comunicação e divulgação para a participação realizadas pelas ouvidorias, mas sem a indicação de uma participação específica no fluxo das contratações.	Possibilidade de agrupar este item junto com os itens de transparência, e ser colocado mais para o final da planilha. Como ação preventiva ampla, pode ser considerado também impacto na etapa de Planejamento
6	P / S	A organização realiza audiências públicas com informações de contratação que pretende realizar?	3	Neste item foi necessário explicar a diferença para o item 4, que a ideia deste item é verificar arranjos de participação nas etapas de Planejamento e Licitação enquanto o item 4 na etapa de acompanhamento. Existe arranjos participativos na elaboração da Lei Orçamentária, mas que aponta prioridades de forma ampla, sem entrar na discussão sobre contratações específicas.	Indica-se alterar o texto exposto em cada nível, alinhando com os textos do item 4 para que deem abordagem similar apenas em etapas distintas. Alterar a ordem para este item e o item 4 virem em sequência. Com a possibilidade de arranjos como orçamento participativo é relevante que se caracterize no nível 4 que o arranjo participativo deve impactar em contratações específicas, que caracterize um planejamento compartilhado.
7	S / E	A organização possui um fluxo de tratamento de denúncia regulamentado?	2	Durante a entrevista foi indicado que a Ouvidoria fazia esse tratamento. Mas não foi evidenciado a existência de um fluxo formal para esse tratamento. Na discussão sobre o fluxo da denúncia trouxe a discussão sobre os processos de responsabilização de itens posteriores.	Reordenar o item na planilha para que apareça imediatamente antes dos itens sobre responsabilização.
8	P	A organização promove transparência ativa, em formato aberto, das informações da fase de planejamento da contratação?	2	Foi necessária uma discussão sobre a diferença entre formato aberto e dados abertos. Etapa em que houve maior dificuldade de se encontrar as informações. Houve a discussão sobre a publicação do Plano Anual de contratações.	Alterar o modelo colocando no nível 4 a expressão “dados abertos” ao invés de formato aberto”. Alterar o texto do nível 2 e 3 para deixar explícito que a publicação do Plano Anual de Contratações seria suficiente apenas para o nível 2 de maturidade.

9	S	A organização promove transparência ativa em formato aberto das informações da fase de seleção dos fornecedores?	4	Possui um Portal de dados abertos com as informações.	
10	E	A organização promove transparência ativa em formato aberto das informações da fase de execução contratual?	4	Possui um Portal de dados abertos com as informações	Houve a necessidade de se discutir a existência de determinadas informações da execução contratual. Todavia, isto necessitaria de um detalhamento com novos itens de verificação de transparência, e fugiria muito do foco do MGIC.
11	P / S / E	A organização realiza gestão de riscos para a integridade com incidência no fluxo das contratações públicas?	1	A implementação de gestão de riscos está na fase inicial. Houve a discussão sobre a gestão de riscos no fluxo das contratações ou em determinadas contratações por meio do Mapa de gerenciamento de riscos.	Alteração do texto do elemento de avaliação e dos níveis de maturidade para deixar claro que o gerenciamento de riscos a ser avaliado neste item é quanto a contratações específicas.
12	S	A organização possui procedimento de pré-qualificação, em que considera riscos para a integridade?	2	Houve a discussão sobre a utilização de avaliação de riscos na pré-qualificação ou na fase de habilitação. Na fase de habilitação há coleta de informações, mas as usuais obrigatórias da lei.	Incluir no texto do elemento de avaliação que considera também a fase de habilitação, além da pré-qualificação.
13	P	A organização possui ferramenta digital para tratamento automatizado de preços de referência pesquisados no mercado?	2	Possui ferramenta digital para verificação de preços, mas é utilizada principalmente pelos servidores da 1ª linha e não é automatizada.	
14	E	A organização coleta informações e classifica seus fornecedores de acordo com nível de risco de integridade?	1	A entidade está em fase de implementação de um software para avaliar riscos dos fornecedores que engloba riscos de integridade.	
15	E	A Organização tem disciplinado a exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas?	1	O Estado não exige Programa de Integridade dos fornecedores. Informou que está em análise essa possibilidade, apesar de não possuir contratos de grande vulto.	Alterar o texto do nível de maturidade 3, e retirar a menção aos contratos de grande vulto. Inserir nos níveis 3 e 4 de maturidade a questão da regulamentação da avaliação dos

					programas das empresas como diferencial
16	E	A organização possui regulamentação sobre a gestão e fiscalização dos contratos?	2	Há regulamentação por meio de manuais, especialmente de obras, mas sem destaque para itens de integridade. Destaca-se que a regulamentação é esparsa, de acordo com os tipos de contratação.	
17	E	A organização possui regulamentação sobre seleção e indicação de gestores e fiscais de contrato?	2	Não possui regulamentação para seleção, mas o estabelecimento de alguns critérios. Destacou que em geral há dificuldade de encontrar servidores com perfil adequado o que acaba ocasionando a flexibilização dos critérios.	
18	S / E	A organização possui Código de conduta próprio, com definição de condutas próprias do fluxo das contratações e extensivo aos fornecedores?	1	Decreto com o Código de conduta está em fase final para aprovação. Discussões surgidas durante a entrevista apontaram para possível revisão no Código de Conduta em processo de aprovação.	
19	P / S / E	A Organização disponibiliza canais de fácil acesso para que os agentes públicos façam consultas e tenham orientação sobre padrão de conduta íntegra?	1	O Código de conduta está em fase de aprovação e terá dispositivo prevendo a consulta ética.	
20	S / E	A organização promoveu nos últimos 2 anos ações de formação (treinamento, capacitação, comunicações) dos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações sobre temas de integridade pública?	3	Foi informado que são realizados treinamentos e capacitações para servidores que atuam no fluxo das contratações e entre eles alguns ligados a temática de integridade, especialmente após a regulamentação da Lei anticorrupção (12.846/13). Entretanto, esses treinamentos não são estendidos aos fornecedores.	

21	E	A organização possui agentes de vínculo efetivo para a gestão e fiscalização dos contratos?	2	Informou-se que esse é um grave problema e que diversos cargos comissionados são utilizados para fiscais de contrato. Informou-se ainda que não há regulamentação sobre supervisão diferenciada para servidores não efetivos.	Analisar a pertinência de manutenção ou não deste item, ou se poderia ser suprido pelo item referente a regulamentação da seleção e indicação dos servidores.
22	S	A organização possui agentes públicos de vínculo efetivo para a realização de processos licitatórios?	2	Informou-se que esse é um grave problema e que diversos cargos comissionados são utilizados para fiscais de contrato. Informou-se ainda que não há regulamentação sobre supervisão diferenciada para servidores não efetivos.	Analisar a pertinência de manutenção ou não deste item, ou se poderia ser suprido pelo item já existente, referente a regulamentação da seleção e indicação dos servidores.
23	S / E	A organização utiliza instrumento para a gestão de riscos quanto aos indivíduos designados formalmente para atuarem no fluxo das contratações pública?	1	Não realiza gestão de riscos específico e individualizada sobre riscos de integridade dos agentes que atuam no fluxo das contratações.	Analisar a pertinência de manutenção ou não deste item, ou se poderia ser suprido pelo item já existente, referente a regulamentação da seleção e indicação dos servidores.
24	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de agentes públicos que atuam no fluxo das contratações?	3	Possui comissões permanentes em algumas entidades. Entretanto, não possui uma corregedoria que atua coordenando/supervisionando o sistema de correição	Inserir no nível 4 de maturidade, como diferencial a existência de uma unidade central que coordena e normatiza o fluxo dos processos de responsabilização.
25	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de pessoas jurídicas contratadas?	3	Possui comissões permanentes junto à Secretaria de Administração. Entretanto, não possui uma corregedoria que atua coordenando/supervisionando o sistema de correição.	Inserir no nível 4 de maturidade, como diferencial a existência de uma unidade central que coordena e normatiza o fluxo dos processos de responsabilização.
26	E	As contratações possuem as ocorrências devidamente anotadas em registro específico, com a devida transparência ativa?	2	Não há padronizado ainda no âmbito da organização. Está mais adiantado é uma regulamentação desse registro no caso de obras públicas. A utilização dos registros ainda não é sistematizada.	

27	S / E	A organização possui indicadores chave de monitoramento da integridade do fluxo das contratações?	1	Não possui indicadores que possam ser considerados indicadores para o monitoramento da integridade.	
28	S	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto aos processos licitatórios em andamento, referentes a riscos de integridade?	1	Não adota sistema informatizado para este fim. Foi informada que houve recente aquisição de sistema que coleta informações sobre os fornecedores que pode futuramente ser utilizado com a finalidade de emissão de alertas.	
29	E	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto a Gestão de Contratos, referentes a riscos de integridade?	1	Não adota sistema informatizado para este fim.	
30	E	A organização elabora Relatório final de avaliação das contratações?	2	Informou que existe formulários para preenchimento no final de alguns tipos de contrato, mas não necessariamente um Relatório de avaliação final	Reorganizar a ordem dos itens no modelo e colocar esse item próximo ao item sobre registro de ocorrências, pois foram discussões que acabaram sendo tratadas conjuntamente na entrevista.
Média Geral			2,0		
Média Etapa PLANEJAMENTO			1,9		
Média Etapa SELEÇÃO			2,0		
Média Etapa EXECUÇÃO			1,9		

APÊNDICE-E – Resultados da aplicação do Modelo MGIC no Órgão Municipal

* P – Planejamento; S - Seleção; E – Execução

ITEM	ETAPA*	ELEMENTO DE AVALIAÇÃO	NÍVEL DE MATURIDADE	OBSERVAÇÃO DE CAMPO	ANÁLISE QUANTO A POSSÍVEIS AJUSTES NO MODELO
1	P / S / E	A organização possui Unidade de Gestão de Integridade que coordena e supervisiona as ações de integridade (2ª linha)?	4	A Controladoria do Município é o órgão central de controle interno e na Secretaria de Administração existe uma setorial de controle interno que atua no fluxo das contratações com o foco também em integridade. O modelo é muito similar ao utilizado no governo federal, mas aparentemente tem uma estrutura diferenciada em relação a outros municípios do mesmo porte. Como o intuito era testar a aplicação do modelo não houve maior rigor quanto as evidências da emissão de relatórios de monitoramento realizado pela unidade de 2ª linha	Colocar no modelo antes a discussão sobre a unidade de auditoria interna (3ª linha) para a partir dessa discussão diferenciar da atuação da unidade de 2ª linha. A diferenciação para o nível 4 de maturidade ficou adequada.
2	P / S / E	A organização possui um Plano de Integridade com ações que incidem no fluxo das contratações?	3	A entidade possui Planos de Integridade por Secretaria. Entretanto, não restou evidenciado que as respectivas secretarias utilizam uma avaliação de riscos para a integridade ao elaborar o Plano	A discussão sobre a gestão de riscos para elaboração do Plano de Integridade fluiu de maneira assertiva indicando como adequada a manutenção desse critério para enquadrar no nível 4 de maturidade.
3	P / S / E	A organização realiza gestão de riscos para a integridade com incidência específica em determinadas contratações?	1	Não foi evidenciada a utilização de mapas de riscos por contratação. Houve a necessidade de explicar a diferença entre a gestão de riscos deste item, sobre contratos específicos, dos riscos de integridade	Na confecção do Manual de aplicação deixar mais explicitado a implementação da gestão de riscos para determinados contratos ou para o processo de contratação de forma ampla. Todavia, a alteração no texto

				para a elaboração do Plano de Integridade da Secretaria.	deste item, procedida após a primeira aplicação do modelo mostrou-se adequada para deixar a discussão mais fluída
4	P / S / E	A organização possui auditoria interna que atua no fluxo das contratações (3ª linha)?	4	A controladoria atua como unidade de auditoria da entidade e desenvolve ações junto ao fluxo de determinadas contratações	Iniciar o modelo com esse item de avaliação (3ª linha) para em seguida discutir os demais itens de 2ª linha
5	S	A organização possui procedimento de pré-qualificação ou habilitação, em que considera riscos para a integridade?	2	Informou que em determinadas licitações são pesquisadas informações dos fornecedores incluindo algumas de integridade, mas sem necessariamente classificar com base nessas informações. Informou ainda que já chegou a ser discutido com a Procuradoria Jurídica a desclassificação de fornecedores da licitação baseado em riscos de integridade (nível de maturidade 4), mas que foi indicado como ilegal	Apesar de se reconhecer o atual risco jurídico, na administração direta, em inabilitar fornecedores com base em riscos para a integridade, optou-se por permanecer essa possibilidade no nível 4 de maturidade, para indicar uma nova fronteira com a possibilidade de mudança na jurisprudência.
6	E	A organização coleta informações e classifica seus fornecedores contratados de acordo com nível de risco de integridade?	1	Na fase de contratação não coleta outras informações consideradas de integridade nem classifica os seus fornecedores por grau de riscos para a integridade.	No elemento de avaliação tem-se a ação de coletar informações e classificar os fornecedores e isso aparece nos quatro níveis de maturidade, o que pode confundir quando ocorrer um ou outro. Organizar os textos dos níveis de maturidade para que os primeiros níveis discorram sobre coleta de informações com ou sem diligências, e enquadrar no nível 4 a classificação dos fornecedores.
7	E	A Organização tem disciplinado a exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas?	2	A entidade possui um Decreto que não exige Programas, mas estimula que os fornecedores implementem seus Programas. Apesar do texto do nível	Alterar o texto dos níveis de maturidade para que possa prever a existência de esforços para fomentar a implementação de Programas pelos

				de maturidade não expressar assim, consideramos a existência de um Decreto, comparando-se com a existência de uma cláusula contratual com a exigência de compromissos de integridade, para enquadrar no nível 2	fornecedores como um nível de maturidade acima a não ter nada.
8	S / E	A organização possui Código de conduta, com definição de condutas próprias do fluxo das contratações e extensivo aos fornecedores?	3	O Código cita condutas na relação com os fornecedores, mas não há previsão de estender a sua abrangência a estes. Foi discutido se haveria respaldo jurídico para estender a abrangência do código aos fornecedores.	Optou-se por permanecer no nível 4 de maturidade a possibilidade de estender os efeitos do código de conduta aos colaboradores das empresas contratada, diante da finalidade preventiva desses códigos.
9	P / S / E	A Organização disponibiliza canais de fácil acesso para que os agentes públicos façam consultas e tenham orientação sobre padrão de conduta íntegra?	2	O Código de conduta cita a possibilidade de pedir orientação, mas não fica claro em que canal isto é feito.	
10	S / E	A organização promoveu nos últimos 2 anos ações de formação (treinamento, capacitação, comunicações) dos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações sobre temas de integridade pública?	4	Tem uma escola de governo. O Plano anual de capacitações prevê temáticas de integridade inclusive para agentes de contratação. Foi informado que realizaram eventos sobre temática de integridade para os fornecedores.	Verificou-se como adequado estabelecer no nível 4 de maturidade a possibilidade de realização de capacitações sobre integridade para colaboradores das contratadas com forma de garantir o alinhamento desses aos valores e princípios exigidos dentro do órgão.
11	S	A organização possui agentes públicos de vínculo efetivo para a realização de processos licitatórios?	2	Foi informado que existe uma quantidade razoável de agentes que atuam nos processos licitatórios que não possuem vínculo efetivo. Destacaram que para uma prefeitura menor seria difícil não contar com servidores não efetivos nessa atuação.	Reconhece-se que em prefeituras a utilização de servidores não efetivos em geral é intensa. Verificar a pertinência de manter o item de avaliação ou se ele pode ser consolidado em outro item. Como os níveis 3 e 4 de maturidade aponta para a existência de uma regulamentação da supervisão, em tese poderia isso ser abrangido pela Regulamenta do

					processo de fiscalização como um todo.
12	E	A organização possui agentes de vínculo efetivo para a gestão e fiscalização dos contratos?	2	Foi informado que existe uma quantidade razoável de agentes que atuam na fiscalização de contratos. Destacaram que para uma prefeitura menor seria difícil não contar com servidores não efetivos nessa atuação.	
13	E	A organização possui regulamentação sobre a gestão e fiscalização dos contratos?	1	Não possui regulamentação específica para a gestão e fiscalização dos contratos.	O Item distintivo para o nível 4 de maturidade é a existência de avaliação dos fiscais de contrato, o que abrangeria a ideia de supervisão de agentes sem vínculo efetivo do outro item de avaliação (10 e 11)
14	E	A organização possui regulamentação sobre seleção e indicação de gestores e fiscais de contrato?	2	Foi informado que apesar de não possuir regulamentação, na indicação dos fiscais são levados em consideração aspectos técnicos. Como o objetivo desta avaliação de validar o modelo, não houve uma preocupação maior em verificar as evidências do informado pelos entrevistados.	
15	S / E	A organização utiliza instrumento para a gestão de riscos quanto aos indivíduos designados formalmente para atuarem no fluxo das contratações pública?	1	Não possui este instrumento. OS entrevistados levantaram a discussão sobre a dificuldade de se implementar algo nesse sentido.	A discussão levou a análise sobre a pertinência de se manter este item de avaliação, em termos de custo/benefício da implementação.
16	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de agentes públicos que atuam no fluxo das contratações?	3	A entidade possui regulamento e Comissões de processo administrativo, mas não uma Corregedoria. Ocorreu discussão quanto ao necessário para enquadrar no nível 4 de maturidade	O texto do nível 4 pode deixar mais claro que o enquadramento necessita a atribuição à uma unidade da competência de supervisionar/coordenar os processos administrativos disciplinares.

17	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de pessoas jurídicas contratadas?	1	A entidade ainda se encontra em estágio inicial quanto a responsabilização de pessoa jurídica. O item funcionou bem como guia para a discussão de alternativas para a entidade evoluir neste aspecto.	Da mesma forma como observado no item anterior, o texto do nível 4 pode deixar mais claro que o enquadramento necessita da atribuição a uma unidade da competência de supervisionar/coordenar os processos administrativos disciplinares
18	E	As contratações possuem as ocorrências devidamente anotadas em registro específico, com a devida transparência ativa?	1	Como a entrevista ocorreu apenas com servidores da unidade de 3ª linha, percebeu-se que houve certa dúvida se a prática era utilizada por alguns fiscais de contratos. Mas optou-se por enquadrar no nível 1 de maturidade	O item gerou discussão relevante, havendo um potencial importante como indutor da discussão em unidades que ainda estão nos níveis 1 e 2 de maturidade.
19	E	A organização elabora Relatório final de avaliação das contratações, com critérios de integridade e publicação em transparência Ativa?	1	Neste item houve uma posição mais assertiva quanto ao enquadramento no nível 1 de maturidade. Discutiu-se o que seria considerado apenas um formulário ou um Relatório	Para deixar mais claro o enquadramento nos diversos níveis buscou-se realinhar os textos de cada nível, com distribuição análoga ao item anterior. Entretanto tem-se como diferença substancial em relação ao item anterior de que para o nível 4 de maturidade, além da publicação em transparência ativa, exige-se também a que a avaliação final discorra sobre critérios de integridade.
20	S / E	A organização possui indicadores chave de monitoramento da integridade do fluxo das contratações?	2	Foi relatado que existe indicadores das contratações, utilizados principalmente pelas unidades de 1ª linha, mas que não poderiam ser caracterizados como de integridade. Houve a discussão sobre o que seriam considerados indicadores de integridade.	No caso de elaboração de manual de aplicação do Modelo MGIC, pode-se incluir um rol exemplificativo de indicadores de integridade do fluxo das contratações, que possa subsidiar o enquadramento adequado nos níveis de maturidade propostos.
21	S	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto aos processos licitatórios em andamento, referentes a riscos de integridade?	1	Não possui sistema para este fim. Foi indicado que esses sistemas são importantes, mas em geral de custo elevado para os Municípios.	

22	E	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto a Gestão de Contratos, referentes a riscos de integridade?	1	Não possui sistema para este fim. Foi indicado que esses sistemas são importantes, mas em geral de custo elevado para os Municípios.	
23	P	A organização possui ferramenta digital para tratamento automatizado de preços de referência pesquisados no mercado?	1	Não possui sistema para este fim. Foi indicado que esses sistemas são importantes, mas em geral de custo elevado para os Municípios.	
24	S / E	A organização possui um fluxo de tratamento de denúncia regulamentado, com tratamento específico para as contratações públicas?	3	Foi informado que existe o canal para recebimento de denúncia e é regulamentado o fluxo de tratamento a ser dado, apenas não disciplina tratamento específico sobre denúncias relativos a contratações.	A existência do canal para denúncias e a regulamentação do fluxo de tratamento já enquadram a entidade no nível 3 de maturidade. O nível 4 já é atingido com a simples inclusão no regulamento do tratamento a ser dado no caso de contratações. Assim buscou-se realinhar os níveis, juntando-se os níveis 1 e 2 e inserindo em um novo nível 4 a possibilidade de verificar a efetividade da implementação desse fluxo.
25	P / S	A organização realiza consultas/audiências públicas com informações de contratação que pretende realizar?	3	Foi informado a existência de arranjos participativos como o PPA e no Planejamento estratégico, entretanto, não se evidenciou que essa participação chega no nível de contratações específicas.	É relevante que se caracterize no nível 4 de maturidade que o arranjo participativo deve impactar em contratações específicas, que caracterize um planejamento compartilhado.
26	E	A organização possui ferramentas e procedimentos que permitam uma participação efetiva da sociedade no acompanhamento da Gestão dos contratos?	3	Foi informado que Conselhos como o de Saúde e do FUNDEB realizam o acompanhamento de alguns contratos.	A atuação do conselho do FUNDEB em determinados contratos já enquadrou a entidade no nível 3 de maturidade. Assim, readequou-se os níveis de maturidade indicando-se no nível 2 essa atuação de determinados conselhos de forma esporádica e não regulamentada; incluindo no nível 3 caso a atuação desses conselhos no acompanhamento das contratações

					seja sistemática e regulamentada; e no nível 4 quando houver ferramenta ou arranjo específico para gestão compartilhada de determinados contratos.
27	P / S / E	A organização busca fazer ações de comunicação e formação da sociedade civil para uma participação mais efetiva no fluxo das suas contratações públicas?	2	Existe um Boletim de ética e integridade, periódico com uma interlocução com a sociedade civil sobre temáticas de controle interno, mas sem um foco específico na participação nas contratações públicas. No plano anual da Escola de Governo consta capacitações para a sociedade civil.	
28	P	A organização promove transparência ativa das informações da fase de planejamento da contratação?	1	Não há evidências de transparência ativa em informações desta etapa	
29	S	A organização promove transparência ativa das informações da fase de seleção dos fornecedores?	3	Há muitas informações desta etapa publicadas em transparência ativa, mas não em dados abertos.	
30	E	A organização promove transparência ativa das informações da fase de execução contratual?	3	Há muitas informações desta etapa publicadas em transparência ativa, mas não em dados abertos.	Houve a necessidade de se discutir a existência de determinadas informações da execução contratual. Todavia, isto necessitaria de um detalhamento com novos itens de verificação de transparência, e fugiria muito do foco do MGIC.
Média Geral			2,1		
Média Etapa PLANEJAMENTO			2,3		
Média Etapa SELEÇÃO			2,4		
Média Etapa EXECUÇÃO			2,2		

APÊNDICE-F – Resultados da aplicação do Modelo MGIC no **Órgão Federal-1**

* P – Planejamento; S - Seleção; E – Execução

ITEM	ETAPA	ELEMENTO DE AVALIAÇÃO	NÍVEL DE MATURIDADE	OBSERVAÇÃO DE CAMPO	ANÁLISE QUANTO A POSSÍVEIS AJUSTES NO MODELO
1	P / S / E	A organização possui auditoria interna que atua no fluxo das contratações (3ª linha)?	4	Como um Órgão do Governo Federal, a CGU tem competência de auditoria interna, e atua no fluxo das contratações, com atuação baseada em riscos.	
2	P / S / E	A organização possui Unidade de Gestão de Integridade que coordena e supervisiona as ações de integridade (2ª linha)?	2	A Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério atua como Unidade de Gestão da Integridade, mas não se evidenciou uma atuação mais sistemática junto as contratações.	
3	P / S / E	A organização possui um Plano de Integridade com ações que incidem no fluxo das contratações?	3	O Plano de Integridade prevê algumas ações com impacto no fluxo das contratações, todavia não restou evidenciado a análise de riscos para a integridade para essas medidas. Foi informado que está em andamento procedimentos para a utilização de gestão de riscos em diversas áreas do órgão inclusive na gestão de contratos, o que possibilitaria o enquadramento no nível 4.	
4	P / S / E	A organização realiza gestão de riscos para a integridade com incidência específica em determinadas contratações?	2	O órgão utiliza mapas de riscos em contratos de vigilância e limpeza, entretanto não restou evidenciada a indicação de riscos para a integridade nesses Mapas. Foi	Optou-se por permanecer a publicação em transparência ativa para o nível 4 de maturidade, entendendo está como uma informação pública.

				levantada a discussão sobre a viabilidade de publicação do Mapa de risco em transparência ativa	
5	S	A organização possui procedimento de pré-qualificação ou habilitação, em que considera riscos para a integridade?	2	Considerou-se que o órgão coleta algumas informações sobre a integridade dos fornecedores nesta etapa, mas não classifica esses fornecedores com base em riscos para a integridade. Entretanto, informou que essa iniciativa de classificar fornecedores com base em riscos de integridade está prevista em novo normativo a ser editado em breve o que levaria o órgão ao nível de maturidade 3. Discutiu-se sobre a viabilidade de se atingir o nível 4 de maturidade e inabilitar fornecedores com base em informações de integridade.	Apesar de se reconhecer o atual risco jurídico, na administração direta, em inabilitar fornecedores com base em riscos para a integridade, optou-se por permanecer essa possibilidade no nível 4 de maturidade, para indicar uma nova fronteira com a possibilidade de mudança na jurisprudência.
6	E	A organização coleta informações e classifica seus fornecedores contratados de acordo com nível de risco de integridade?	2	Considerou-se que o órgão coleta algumas informações sobre a integridade dos fornecedores nesta etapa, mas não faz diligências para coletar outras informações sobre integridade. Entretanto, informou que está previsto em novo normativo a ser editado em breve a coleta de informações de integridade e a classificação dos fornecedores baseado em riscos, o que levaria o órgão ao nível 4 de maturidade.	

7	E	A Organização tem disciplinado a exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas?	1	Atualmente não utiliza cláusulas contratuais com essa exigência. Como este órgão federal é regulador na sua área específica, e foi informado que avaliam programas de integridade de empresas concessionárias, mas como é um procedimento apenas em contratos de concessão e não nos seus fornecedores, optou-se por permanecer o enquadramento no nível 1. Entretanto, discutiu-se que com a implementação da Lei 14.133/21 o órgão passará a adotar essa iniciativa para contratos de grande vulto, o que levará a enquadrar o órgão no nível 4.	
8	S / E	A organização possui Código de conduta, com definição de condutas próprias do fluxo das contratações e extensivo aos fornecedores?	2	O órgão possui códigos de conduta próprio, mas que não trata de conduta específicas no âmbito das contratações.	
9	P / S / E	A Organização disponibiliza canais de fácil acesso para que os agentes públicos façam consultas e tenham orientação sobre padrão de conduta íntegra?	2	O órgão possui Comissão de ética que tem entre suas atribuições responder consultas obre condutas éticas. Entretanto, apesar dessa possibilidade não restou evidenciado a atuação específica da Comissão em respostas a consultas.	Percebe-se que na configuração inicialmente proposta, bastava ter um canal de consulta que funcionasse e já poderia estar no nível 3 de maturidade e o impacto nas contratações só seria mensurado no nível 4. Assim, optou-se por readequar os níveis de maturidade, para só ser enquadrado no nível 3 se o canal tivesse divulgação específica para agentes do fluxo das contratações, e a efetividade do canal seria um requisito para o nível de maturidade 4, avaliado apenas se o canal tivesse impacto no fluxo das contratações.

10	S / E	A organização promoveu nos últimos 2 anos ações de formação (treinamento, capacitação, comunicações) dos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações sobre temas de integridade pública?	3	Foi informado que são realizadas capacitações periódicas aos agentes que atuam no fluxo das contratações inclusive sobre temas ligados a integridade. Não foi enquadrado no nível 4 pois essas capacitações não se estendem aos colaboradores das contratadas.	
11	S	A organização possui agentes públicos de vínculo efetivo para a realização de processos licitatórios?	4	Grande quantidade de servidores efetivos nessa etapa.	Apenas a existência de servidores efetivos já enquadra no nível 4 de maturidade o que torna o item de pouca utilidade. Retirar este item.
12	E	A organização possui agentes de vínculo efetivo para a gestão e fiscalização dos contratos?	4	Grande quantidade de servidores efetivos nessa etapa.	Apenas a existência de servidores efetivos já enquadra no nível 4 de maturidade o que torna o item de pouca utilidade. Retirar este item e o risco de integridade da participação de servidores não efetivos pode ser mitigado com a regulamentação sobre a indicação de gestores e fiscais de contrato
13	E	A organização possui regulamentação sobre a gestão e fiscalização dos contratos?	2	Possui Manual de Gestão e fiscalização de contratos, mas neste não existe ênfase em riscos para a integridade.	
14	E	A organização possui regulamentação sobre seleção e indicação de gestores e fiscais de contrato?	2	No manual de gestão de contratos são estabelecidos alguns critérios para esta seleção, mas sem levar em consideração aspectos de integridade.	Buscou-se readequar os textos dos níveis de maturidade, para que contemple também os itens anteriores que foram descartados.
15	S / E	A organização utiliza instrumento para a gestão de riscos quanto aos indivíduos designados formalmente para atuarem no fluxo das contratações pública?	1	Não há evidências dessa gestão de riscos para agentes do fluxo das contratações. Foi informado que existe algumas verificações de integridade para aqueles que são indicados para todos os cargos	Item de avaliação retirado do modelo. A avaliação dos riscos de integridade dos agentes de contratação pode ser abordada na regulamentação sobre a indicação e seleção desses agentes (item anterior)

				comissionados. Mas como nem todos os fiscais de contratos tem cargos comissionados não pode ser estabelecido essa relação. Foi discutida a hipótese de se estender esse procedimento para fiscais de contratos de valores altos.	
16	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de agentes públicos que atuam no fluxo das contratações?	4	O órgão possui uma Corregedoria-Geral que supervisiona os processos administrativos disciplinares.	
17	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de pessoas jurídicas contratadas?	4	O órgão possui uma Corregedoria-Geral que supervisiona os processos administrativos de responsabilização de pessoa jurídica.	
18	E	As contratações possuem as ocorrências devidamente anotadas em registro específico, com a devida transparência ativa?	3	O Manual de fiscalização indica a necessidade de proceder os registros. O enquadramento embasou-se em informações prestadas na entrevista, sem exigir evidências documentais.	
19	E	A organização elabora Relatório final de avaliação das contratações?	1	Não há evidências de que há relatório de avaliação final de contrato. O manual de fiscalização prevê a existência desse relatório no recebimento provisório, mas foi informado que é um procedimento que não tem sido adotado de forma sistemática no órgão.	
20	S / E	A organização possui indicadores chave de monitoramento da integridade do fluxo das contratações?	2	Existe indicadores, mas que não podem ser considerados de integridade.	
21	S	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto aos processos licitatórios em andamento,	3	O órgão não utiliza diretamente ferramenta para esse tipo de alerta. Todavia, como foi considerado que a	

		referentes a riscos de integridade?		CGU faz a atribuição de auditoria interna, a CGU faz uso de sistema com essa finalidade. Assim, enquadrou-se no nível 3 de maturidade.	
22	E	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto a Gestão de Contratos, referentes a riscos de integridade?	1	O órgão não utiliza diretamente ferramenta para esse tipo de alerta.	
23	P	A organização possui ferramenta digital para tratamento automatizado de preços de referência pesquisados no mercado?	2	Existe ferramenta digital de pesquisa de preços, utilizada pelos servidores de 1ª linha, mas não há evidências de que as consultas são realizadas de forma automatizada;	
24	S / E	A organização possui um fluxo de tratamento de denúncia regulamentado, com tratamento específico para as contratações públicas?	3	Existe Portaria que disciplina o fluxo de tratamento de denúncias no órgão o que enquadra no nível 3. O fluxo está regulamento mas não por temáticas de denúncia, portanto não trata especificamente do tratamento de denúncias que tenham impacto no fluxo das contratações, o que enquadra no nível 4 de maturidade.	A existência do canal para denúncias e a regulamentação do fluxo de tratamento já enquadram a entidade no nível 3 de maturidade. O nível 4 já é atingido com a simples inclusão no regulamento do tratamento a ser dado no caso de contratações. Assim buscou-se realinhar os níveis, juntando-se os níveis 1 e 2 e inserindo em um novo nível 4 a possibilidade de verificar a efetividade da implementação desse fluxo.
25	P / S	A organização realiza consultas/audiências públicas com informações de contratação que pretende realizar?	2	Utiliza o FALABR para receber sugestões e solicitações, mas não há evidências de impacto específico no fluxo das contratações, o que já enquadra no nível 2 de maturidade. No nível de planejamento foi informado sobre experiências de PPA participativo, mas sem impacto em contratações específicas.	A ideia de impacto no fluxo das contratações exposta no texto pode deixar a análise muito ampla. Alterar o texto para deixar claro que os arranjos participativos deveriam mostrar uma atuação específica no planejamento ou seleção das contratações públicas

26	E	A organização possui ferramentas e procedimentos que permitam uma participação efetiva da sociedade no acompanhamento da Gestão dos contratos?	2	Como destacado no item anterior, utiliza o FALABR para receber sugestões e solicitações, mas não há evidências de impacto específico no fluxo das contratações, o que já enquadra no nível 2 de maturidade.	Reorganizar os textos dos níveis de maturidade para deixar mais claro o enquadramento em cada nível.
27	P / S / E	A organização busca fazer ações de comunicação e formação da sociedade civil para uma participação mais efetiva no fluxo das suas contratações públicas?	2	Foi informado que o órgão buscar fazer ações de fomento ao controle social, mas sem a indicação de uma atuação específica no fluxo das contratações.	
28	P	A organização promove transparência ativa das informações da fase de planejamento da contratação?	2	Na etapa de planejamento a disponibilização de informações em transparência ativa ainda esporádica e não sistemática.	
29	S	A organização promove transparência ativa das informações da fase de seleção dos fornecedores?	4	Como o Portal de Transparência do Governo Federal publica as informações do órgão, pelo nível de disponibilização de informações no Portal foi suficiente para enquadrar no nível 4 de maturidade.	
30	E	A organização promove transparência ativa das informações da fase de execução contratual?	4	Como o Portal de Transparência do Governo Federal publica as informações do órgão, pelo nível de disponibilização de informações no Portal foi suficiente para enquadrar no nível 4 de maturidade.	
Média Geral			2,5		
Média Etapa PLANEJAMENTO			2,3		
Média Etapa SELEÇÃO			2,7		
Média Etapa EXECUÇÃO			2,4		

APÊNDICE-G – Resultados da aplicação do Modelo MGIC no **Órgão Federal-2**

* P – Planejamento; S - Seleção; E – Execução

ITEM	ETAPA	ELEMENTO DE AVALIAÇÃO	NÍVEL DE MATURIDADE	OBSERVAÇÃO DE CAMPO	ANÁLISE QUANTO A POSSÍVEIS AJUSTES NO MODELO
1	P / S / E	A organização possui auditoria interna que atua no fluxo das contratações (3ª linha)?	4	Como um Órgão do Governo Federal, a CGU tem competência de auditoria interna, e atua no fluxo das contratações, com atuação baseada em riscos. Na discussão foi indicada que há uma sutileza no texto dos níveis de maturidade 3 e 4 que é a utilização de riscos para a integridade, que necessitaria uma verificação mais acurada se auditoria interna faz sua atuação baseada em riscos operacionais mais amplos, ou se de fato utiliza especificamente riscos para a integridade.	
2	P / S / E	A organização possui Unidade de Gestão de Integridade que coordena e supervisiona as ações de integridade (2ª linha)?	3	A Assessoria Especial de Controle Interno atua como Unidade de Gestão da Integridade. Foi evidenciado que a AECI atua de forma esporádica junto ao fluxo da contratação, mas indicando que ainda se precisa avançar na elaboração de relatórios ou outros documentos que caracterizem a realização de monitoramento, avaliação e reporte a alta administração.	

3	P / S / E	A organização possui um Plano de Integridade com ações que incidem no fluxo das contratações?	3	O Plano de Integridade prevê ações que impactam no fluxo das contratações. Há também evidências da utilização da gestão de riscos para a integridade, todavia não foi verificada um relacionamento direto entre a identificação de riscos e as medidas de integridade propostas com impacto no fluxo das contratações. Informou que já há desenhada uma metodologia específica para gestão de riscos e que há intenção de que possa impactar mais diretamente o fluxo das contratações.	
4	P / S / E	A organização realiza gestão de riscos para a integridade com incidência específica em determinadas contratações?	3	Para os contratos de terceirização utilizam o Mapa de riscos específicos. Entretanto não há evidências da divulgação em Transparência Ativa. Foi discutida a pertinência ou não dessa publicação e chegou-se ao entendimento de que a informação é pública e seria fornecida caso solicitado, apenas não está em transparência ativa.	A discussão sobre Transparência Ativa dos Mapas de Risco corrobora com a decisão de manter no modelo, para o nível 4 de maturidade deste item, a publicação em transparência ativa destes.
5	S	A organização possui procedimento de pré-qualificação ou habilitação, em que considera riscos para a integridade?	2	Na fase de licitação busca informações das empresas que podem ser consideradas de integridade. Entretanto, enquadra-se no nível 2 de maturidade pois não utiliza essas informações para a classificação do fornecedor.	

6	E	A organização coleta informações e classifica seus fornecedores contratados de acordo com nível de risco de integridade?	2	Exige dos fornecedores contratados informações, entre elas de integridade. Entretanto, enquadra-se no nível 2 de maturidade pois não utiliza essas informações para a classificação do fornecedor.	
7	E	A Organização tem disciplinado a exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas?	2	Utiliza cláusulas contratuais sobre integridade, mas que não caracterizam a exigência de um Programa de Integridade. Houve a discussão se um determinado órgão, poderia exigir Programas de integridade de forma unilateral sem ser por lei. Com a nova Lei de licitações isso ficará pacificado para contratações de grande vulto e praticamente colocará todos os órgãos obrigatoriamente no nível 3.	Optou-se por permanecer o item sobre exigência de Programas de Integridade.
8	S / E	A organização possui Código de conduta, com definição de condutas próprias do fluxo das contratações e extensivo aos fornecedores?	2	Não possui o Código de Conduta específico para o órgão e utiliza o código do servidor federal – Decreto 1171/94. Algumas unidades possuem um código de conduta específico, mas não a unidade que trata diretamente do fluxo das contratações.	
9	P / S / E	A Organização disponibiliza canais de fácil acesso para que os agentes públicos façam consultas e tenham orientação sobre padrão de conduta íntegra?	4	O canal de orientação existe por meio da Comissão de ética. Os servidores da primeira linha que estavam na entrevista informaram que existe uma divulgação específica junto aos agentes do fluxo da contratação.	
10	S / E	A organização promoveu nos últimos 2 anos ações de formação (treinamento, capacitação, comunicações) dos	3	Foi informado que os agentes do fluxo das contratações tem recebido capacitações sobre temáticas de	

		agentes públicos que atuam no fluxo das contratações sobre temas de integridade pública?		integridade. Não se enquadra no nível 4 apenas por não estender essas capacitações aos prepostos e colaboradores das empresas contratadas.	
11	S	A organização possui agentes públicos de vínculo efetivo para a realização de processos licitatórios?	4	Praticamente todos os agentes que atuam nessa etapa são servidores efetivos	Apenas a existência de servidores efetivos já enquadra no nível 4 de maturidade o que torna o item de pouca utilidade. Retirar este item.
12	E	A organização possui agentes de vínculo efetivo para a gestão e fiscalização dos contratos?	4	Praticamente todos os agentes que atuam nessa etapa são servidores efetivos	Apenas a existência de servidores efetivos já enquadra no nível 4 de maturidade o que torna o item de pouca utilidade. Retirar este item e o risco de integridade da participação de servidores não efetivos pode ser mitigado com a regulamentação sobre a indicação de gestores e fiscais de contrato
13	E	A organização possui regulamentação sobre a gestão e fiscalização dos contratos?	2	Existe portarias e manuais de fiscalização de contratos. Está em construção um manual de logística que disciplinam diversas etapas do fluxo de contratações especialmente quanto a fiscalização dos contratos. Entretanto não há ênfase em riscos para a integridade.	
14	E	A organização possui regulamentação sobre seleção e indicação de gestores e fiscais de contrato?	2	Não existe uma regulamentação específica, mas há o estabelecimento de critérios técnicos para a seleção, mas não de integridade o que enquadra no nível 2.	Buscou-se readequar os textos dos níveis de maturidade, para deixar mais claro o enquadramento em cada nível.
15	S / E	A organização utiliza instrumento para a gestão de riscos quanto aos indivíduos designados formalmente para atuarem no fluxo das contratações pública?	2	Coleta informações dos servidores, mas que não são necessariamente de integridade. Levantaram a hipótese de que pode caracterizar algo invasivo de levantar a vida pregressa	Item de avaliação retirado do modelo. A avaliação dos riscos de integridade dos agentes de contratação pode ser abordada na regulamentação sobre a indicação

				do servidor.	e seleção desses agentes (item anterior)
16	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de agentes públicos que atuam no fluxo das contratações?	4	Possui corregedoria que supervisiona e orienta os processos disciplinares.	
17	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de pessoas jurídicas contratadas?	4	Possui corregedoria que supervisiona e orienta os processos de responsabilização de pessoa jurídica.	
18	E	As contratações possuem as ocorrências devidamente anotadas em registro específico, com a devida transparência ativa?	3	Existe a utilização sistemática dos registros específicos, apenas não estão em transparência ativa. Na discussão foi emitida a opinião dos gestores de 1ª linha que essas informações poderia ser divulgadas caso solicitadas, com o devido cuidado em questões da Lei Geral de Proteção de Dados pessoais. Assim, não haveria maiores restrições a divulgação em transparência ativa.	
19	E	A organização elabora Relatório final de avaliação das contratações?	2	Utiliza formulários de avaliação final, mas não necessariamente relatórios de avaliação.	
20	S / E	A organização possui indicadores chave de monitoramento da integridade do fluxo das contratações?	2	Existe alguns indicadores, especialmente com o pessoal da 1ª linha, mas não necessariamente com foco em integridade. Informou que está no planejamento a AECI a utilização de indicadores de integridade e que pode ser objetivo relacionar com o fluxo das contratações.	

21	S	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto aos processos licitatórios em andamento, referentes a riscos de integridade?	3	O órgão não utiliza diretamente ferramenta para esse tipo de alerta. Todavia, como foi considerado que a CGU faz a atribuição de auditoria interna, a CGU faz uso de sistema com essa finalidade. Assim, enquadrou-se no nível 3 de maturidade.	
22	E	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto a Gestão de Contratos, referentes a riscos de integridade?	2	O setor de contratos possui indicadores e sistemas de alertas com painéis de informações das contratações, mas não há evidências de que podem ser caracterizados como alertas de integridade.	
23	P	A organização possui ferramenta digital para tratamento automatizado de preços de referência pesquisados no mercado?	2	Existe sistemas de referência de preços, mas não existe evidências de uma análise automatizada desses preços.	
24	S / E	A organização possui um fluxo de tratamento de denúncia regulamentado, com tratamento específico para as contratações públicas?	3	O tratamento das denúncias está regulamentado, mas não há evidências de que foi disciplinado o tratamento específico de denúncias que tenham impacto no fluxo das contratações	
25	P / S	A organização realiza consultas/audiências públicas com informações de contratação que pretende realizar?	2	A ouvidoria trabalha com o FALABR para receber sugestões e solicitações dos cidadãos o que enquadraria no nível 2 de maturidade	Reorganizar os textos dos níveis de maturidade para deixar mais claro o enquadramento em cada nível.
26	E	A organização possui ferramentas e procedimentos que permitam uma participação efetiva da sociedade no acompanhamento da Gestão dos contratos?	2	A ouvidoria trabalha com o FALABR para receber sugestões e solicitações dos cidadãos o que enquadraria no nível 2 de maturidade	Reorganizar os textos dos níveis de maturidade para deixar mais claro o enquadramento em cada nível.

27	P / S / E	A organização busca fazer ações de comunicação e formação da sociedade civil para uma participação mais efetiva no fluxo das suas contratações públicas?	2	As evidências apresentadas indicam que o órgão buscar fazer ações de fomento ao controle social, mas sem a indicação de uma atuação específica no fluxo das contratações.	
28	P	A organização promove transparência ativa das informações da fase de planejamento da contratação?	2	Na etapa de planejamento a disponibilização de informações em transparência ativa ainda esporádica e não sistemática.	
29	S	A organização promove transparência ativa das informações da fase de seleção dos fornecedores?	4	Como o Portal de Transparência do Governo Federal publica as informações do órgão, pelo nível de disponibilização de informações no Portal foi suficiente para enquadrar no nível 4 de maturidade.	
30	E	A organização promove transparência ativa das informações da fase de execução contratual?	4	Como o Portal de Transparência do Governo Federal publica as informações do órgão, pelo nível de disponibilização de informações no Portal foi suficiente para enquadrar no nível 4 de maturidade.	
Média Geral			2,8		
Média Etapa PLANEJAMENTO			2,8		
Média Etapa SELEÇÃO			3,0		
Média Etapa EXECUÇÃO			2,8		

APÊNDICE-H – Proposta de Modelo de Maturidade da Gestão de Integridade nas contratações Públicas (MGIC)

* Etapa da Contratação: P – Planejamento; S - Seleção; E – Execução

** Nível de Maturidade: 1-Limitado; 2-Básico; 3-Sustentado; 4-Otimizado.

ITEM	ETAPA*	EMENTO DE AVALIAÇÃO	NÍVEL DE MATURIDADE**
1	P / S / E	A organização possui unidade de auditoria interna que atua no fluxo das contratações (3ª linha)?	1 - Não possui unidade de auditoria interna governamental; 2 - Possui unidade de auditoria interna governamental, mas não há evidência que atuou de forma frequente no fluxo das contratações, nos últimos 2 anos; 3 - Possui auditoria interna governamental, que atua de forma frequente no fluxo das contratações, mas não há evidências de que as ações são planejadas com base numa gestão de riscos para a integridade; 4 - Possui auditoria interna com atuação sistemática no fluxo das contratações, com o planejamento das ações baseado em riscos, que leva em consideração riscos para a integridade.
2	P / S / E	A organização possui Unidade de Gestão de Integridade que coordena e supervisiona as ações de integridade (2º linha)?	1 - A organização não atribuiu formalmente a Coordenação da Gestão da Integridade a determinada unidade; 2 - A organização atribuiu formalmente a Coordenação da Gestão da Integridade a determinada unidade, mas não há evidências de que tenha realizado ações relacionadas ao fluxo das contratações; 3 - A organização atribuiu formalmente a Coordenação da Gestão da Integridade a determinada unidade, há evidências de atuação dessa unidade no fluxo das contratações, mas não há elaboração de relatórios ou outros documentos que caracterizem a realização de monitoramento, avaliação e reporte a alta administração; 4 - A organização atribuiu formalmente a Coordenação da Gestão da Integridade a determinada unidade, com atuação no fluxo das contratações, e com a elaboração de relatórios ou outros documentos que caracterizem a realização de monitoramento, avaliação e reporte a alta administração.
3	P / S / E	A organização possui um Plano de Integridade com ações que incidem no fluxo das contratações?	1 - Não há evidências da existência de um plano formal de integridade; 2 - A organização possui um Plano de Integridade, mas não especifica ações que incidem no fluxo das contratações; 3 - A organização possui um Plano de Integridade, com ações que incidem no fluxo das contratações, mas não há evidência de que as ações tenham sido propostas baseadas em uma gestão de riscos; 4 - A organização possui um Plano de Integridade, com ações que incidem no fluxo das contratações, com ações baseadas em uma gestão de riscos;
4	P / S / E	A organização realiza gestão de riscos para a	1 - Não há evidências do gerenciamento de riscos que incida em determinadas contratações;

		integridade com incidência específica em determinadas contratações?	<p>2 - Evidencia-se a existência de mapa de gerenciamento de riscos em diversos contratos, mas sem a identificação de riscos para a integridade;</p> <p>3 - Evidencia-se a existência de mapa de gerenciamento de riscos em diversos contratos, com a identificação e medidas de tratamento de riscos para a integridade de contratações, mas não são publicados em transparência ativa;</p> <p>4 - Evidencia-se a existência de mapa de gerenciamento de riscos, com a identificação e medidas de tratamento de riscos para a integridade de contratações, que são publicados em transparência ativa;</p>
5	S	A organização possui procedimento de pré-qualificação ou habilitação, em que considera riscos para a integridade?	<p>1 - Na pré-qualificação ou habilitação de licitantes não há coleta informações sobre a integridade dos licitantes;</p> <p>2 - Na pré-qualificação ou habilitação do licitante há coleta de informações sobre integridade, mas não classifica os fornecedores de acordo com graus de risco de integridade.</p> <p>3 - Na pré-qualificação ou habilitação, coleta informações de integridade e classifica os fornecedores de acordo com níveis de risco para a integridade, mas essa classificação não impede a participação no certame.</p> <p>4 - Classifica os licitantes de acordo com graus de risco para a integridade, e há possibilidade de exclusão do fornecedor por critérios de risco de integridade;</p>
6	E	A organização coleta informações e classifica seus fornecedores contratados de acordo com nível de risco de integridade?	<p>1 - Não faz coleta informações sobre integridade dos fornecedores contratados;</p> <p>2 - Exige que os fornecedores preencham questionários com perguntas sobre integridade, mas não faz diligências para coletar outras informações;</p> <p>3 - Possui procedimentos de diligências para coleta de informações sobre os fornecedores, que engloba informações sobre integridade, mas não utiliza essas informações para classificá-los de acordo com níveis de riscos para a integridade;</p> <p>4 - Faz diligências e classifica os seus fornecedores de acordo com graus de risco para a integridade, que permita uma atuação diferenciada pelo Gestor do contrato.</p>
7	E	A Organização tem disciplinado a exigência de Programas de Integridade das empresas contratadas?	<p>1 - Não tem cláusulas contratuais com exigências ou compromissos dos fornecedores com procedimentos de integridade.</p> <p>2 - Possui Programa de fomento a integridade dos fornecedores ou utiliza cláusulas contratuais com compromissos de integridade, mas não exige implementação de um conjunto medidas que caracterize a exigência de um Programa de Integridade;</p> <p>3 - Exige a implementação de Programas de Integridade dos fornecedores, mas não regulamentou a possibilidade de verificação dessa implementação pelo órgão.</p> <p>4 - Exige a implementação de Programas de Integridade dos fornecedores e regulamentou internamente como se dará essa verificação pelo órgão;</p>
8	E	A organização possui regulamentação sobre seleção e indicação de gestores e fiscais de contrato?	<p>1 - Não regulamentação da política para indicação e seleção de agentes públicos que atuam na gestão contratual, nem há evidências dos critérios utilizados para essa indicação;</p> <p>2 - Não há regulamentação da política para indicação e seleção de agentes públicos que atuam na gestão e fiscalização contratual, mas evidencia-se o estabelecimento de alguns critérios técnicos para essa indicação, mas não que levam em contam critérios de integridade;</p>

			<p>3 - Não há regulamentação da política para indicação e seleção de agentes públicos que atuam na gestão e fiscalização contratual, mas evidencia-se o estabelecimento de alguns critérios técnicos e de integridade para essa indicação;</p> <p>4 - Existe regulamentação da política para indicação e seleção de agentes públicos que atuam na gestão e fiscalização contratual, com a utilização de critérios técnicos e de integridade para essa indicação;</p>
9	S / E	A organização possui um fluxo de tratamento de denúncia regulamentado, com tratamento específico para as contratações públicas?	<p>1 - Não existe um canal de denúncia ou existe, mas não está evidenciada a existência de um fluxo regulamentado do tratamento a ser dado a denúncia;</p> <p>2 - Existe um canal de denúncia, está evidenciada a existência de um fluxo regulamentado do tratamento a ser dado, mas não está explicitado em regulamento o tratamento a ser dado no caso de denúncias que envolvam contratos;</p> <p>3 - Existe um canal de denúncia, está evidenciada a existência de um fluxo regulamentado do tratamento a ser dado, e está explicitado em regulamento o tratamento a ser dado no caso de denúncias que envolvam contratos;</p> <p>4 - Existe um canal de denúncia, está evidenciada a existência de um fluxo regulamentado do tratamento a ser dado, inclusive no caso de denúncias que envolvam contratos, e existe evidências de que o fluxo está efetivamente implementado;</p>
10	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de agentes públicos que atuam no fluxo das contratações?	<p>1 - Há evidências da instauração de processos administrativos disciplinar, mas de forma pontual e não regulamentada internamente;</p> <p>2 - Existe regulamentação interna de fluxo para a formação de comissão para instauração de processo administrativo disciplinar, mas sem atribuição de supervisão a uma Unidade específica;</p> <p>3 - Possui Corregedoria-Geral ou outra unidade a que foi atribuída a competência de supervisionar/coordenar os processos administrativos disciplinares, entretanto não se evidencia uma atuação específica junto a agentes das contratações públicas.</p> <p>4 - Possui Corregedoria-Geral ou outra unidade a que foi atribuída a competência de supervisionar/coordenar os processos administrativos disciplinares, e evidencia-se uma atuação específica junto a agentes das contratações públicas.</p>
11	S / E	A organização possui estrutura adequada para a responsabilização de pessoas jurídicas contratadas?	<p>1 - Não há evidências de estrutura que permita a responsabilização de pessoas jurídicas contratadas;</p> <p>2 - Há evidências da instauração de processos administrativos de responsabilização, mas de forma pontual e não regulamentada internamente;</p> <p>3 - Existe regulamentação de fluxo para a formação de comissão para instauração de processo administrativo de responsabilização, mas sem atribuição de supervisão a uma Unidade específica;</p> <p>4 - Possui Corregedoria-Geral ou outra unidade a que foi atribuída a competência de supervisionar/coordenar os processos administrativos de responsabilização.</p>
12	S / E	A organização possui Código de conduta, com definição de condutas próprias do fluxo das contratações e extensivo aos fornecedores?	<p>1 - Não possui código de conduta;</p> <p>2 - Possui código de conduta próprio, mas não explicita condutas específicas do fluxo de contratações;</p> <p>3 - Possui um código de conduta próprio, que expressa condutas específicas do fluxo de contratações, mas não é extensivo aos colaboradores das contratadas;</p>

			4 - Possui um código de conduta próprio, que expressa condutas específicas do fluxo de contratações, e é extensivo aos colaboradores das contratadas;
13	P / S / E	A Organização disponibiliza canais de fácil acesso para que os agentes públicos façam consultas e tenham orientação sobre padrão de conduta íntegra?	1 - Não há evidência da existência de canal para os agentes públicos façam consulta e tenham orientações sobre padrões de conduta íntegra; 2 - Há evidências da existência de canal para consulta sobre conduta íntegra, mas sem evidências de uma divulgação específica junto aos agentes envolvidos no fluxo das contratações; 3 - Há evidências da existência de canal para consulta sobre conduta íntegra, com divulgação específica junto aos agentes envolvidos no fluxo das contratações, mas sem evidências de que o fluxo para respostas às consultas funciona de forma efetiva. 4 - Há evidências da existência de canal para consulta sobre conduta íntegra, com divulgação específica junto aos agentes envolvidos no fluxo das contratações, com evidências de que o fluxo para respostas às consultas funciona de forma efetiva.
14	S / E	A organização promoveu nos últimos 2 anos ações de formação (treinamento, capacitação, comunicações) dos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações sobre temas de integridade pública?	1 - Não existe evidência de ações de formação dos agentes públicos que atuam no fluxo das contratações, em temáticas de integridade pública; 2 - Alguns agentes públicos que atuam na seleção ou na execução contratual receberam ações de formação em temáticas de integridade pública; 3 - Número significativo de agentes públicos que atuam na seleção e na execução contratual receberam ações de formação em temáticas de integridade pública; 4 - Além dos agentes públicos, os prepostos e colaboradores das contratadas que interagem com a Gestão pública receberam ações de formação em temáticas de integridade pública.
15	S / E	A organização possui indicadores chave de monitoramento da integridade do fluxo das contratações?	1 - Não há evidências de que existam indicadores chave para monitoramento do fluxo das contratações; 2 - Existe indicadores chave de monitoramento do fluxo da contratação, mas que não são caracterizados como indicadores de integridade; 3 - Existe indicadores do fluxo da contratação, que são caracterizados como indicadores de integridade, mas não há evidência de efetivo monitoramento que subsidie ações com impacto no fluxo das contratações; 4 - Existe indicadores chave de monitoramento da integridade, e há evidências do efetivo monitoramento que subsidie ações com impacto no fluxo das contratações.
16	P	A organização possui ferramenta digital para tratamento automatizado de preços de referência pesquisados no mercado?	1- Não há evidência da existência de ferramenta digital automatizada para coleta e análise de preços de referência; 2 - Existe ferramenta digital para facilitar a coleta de preços, mas não há evidência de análise automatizada dos preços coletados; 3 - Existe ferramenta digital para facilitar a coleta de preços, com análise automatizada dos preços, mas para utilização apenas das unidades operacionais da 1ª linha; 4 - Existe ferramenta digital para facilitar a coleta de preços, com análise automatizada dos preços, com a produção de indicadores que são monitorados pela 2ª e/ou 3ª linha;
17	S	A organização adota sistema digital para	1 - Não há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de licitações;

		emissão de alertas quanto aos processos licitatórios em andamento, referentes a riscos de integridade?	<p>2 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de licitações, mas que não contempla riscos para a integridade;</p> <p>3 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de licitações, que contempla riscos para a integridade, mas como ação de órgão externo à organização;</p> <p>4 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de licitações, que contempla riscos para a integridade, como ação sistemática interna da organização;</p>
18	E	A organização adota sistema digital para emissão de alertas quanto a Gestão de Contratos, referentes a riscos de integridade?	<p>1 - Não há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de gestão dos contratos;</p> <p>2 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de gestão dos contratos, mas que não contempla riscos para a integridade;</p> <p>3 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de gestão dos contratos, que contempla riscos para a integridade, mas como ação de órgão externo à organização;</p> <p>4 - Há evidências do uso de ferramenta digital para emitir alertas riscos na etapa de gestão dos contratos, que contempla riscos para a integridade, como ação sistemática interna da organização;</p>
19	E	A organização possui regulamentação sobre a gestão e fiscalização dos contratos?	<p>1 - Não há evidências de regulamentos e procedimentos sobre a gestão e fiscalização de contratos, que discipline as responsabilidades dos agentes;</p> <p>2 - Há regulamentos e procedimentos sobre a gestão e fiscalização de contratos, que discipline as responsabilidades dos agentes, mas sem ênfase em itens de risco para a integridade;</p> <p>3 - Há regulamentos e procedimentos sobre a gestão e fiscalização de contratos, que discipline as responsabilidades dos agentes, com ênfase em itens de risco para a integridade, mas sem a previsão de avaliação da atuação dos agentes no final do contrato;</p> <p>4 - Há regulamentos e procedimentos sobre a gestão e fiscalização de contratos, que discipline as responsabilidades dos agentes, com ênfase em itens de risco para a integridade, com a previsão de avaliação da atuação dos agentes no final do contrato;</p>
20	E	As contratações possuem as ocorrências devidamente anotadas em registro específico, com a devida transparência ativa?	<p>1 - Não existe evidências da formalização do registro de ocorrência das contratações;</p> <p>2 - Existem os registros formais das ocorrências na execução das contratações, mas de forma pontual, sem evidência de que sejam devidamente regulamentadas e sistemáticas;</p> <p>3 - Existem os registros formais das ocorrências na execução das contratações, de forma regulamentada e sistemática, mas sem divulgação em transparência ativa;</p> <p>4 - Existem os registros formais das ocorrências na execução das contratações, de forma regulamentada e sistemática, que são divulgadas em transparência ativa.</p>
21	E	A organização elabora Relatório final de avaliação das contratações?	<p>1 - Não possui o procedimento para avaliação final da contratação;</p> <p>2 - Possui o procedimento de elaboração de um Relatório final de avaliação, preenchimento de questionários, formulários, ou outro instrumento de avaliação final do contrato, mas de forma pontual, sem evidência de que sejam devidamente regulamentadas e sistemáticas;</p>

			<p>3 - Possui o procedimento de elaboração do Relatório final de avaliação da contratação, mas não há indicação para que haja obrigatoriamente informações sobre a integridade da contratação ou não há publicação em transparência ativa desse Relatório;</p> <p>4 - Possui o procedimento de elaboração e publicação de Relatório final de avaliação, havendo a indicação expressa que contemple informações sobre a integridade da contratação.</p>
22	P / S	A organização realiza consultas/audiências públicas com informações de contratação que pretende realizar?	<p>1 - Não possui ferramentas ou arranjos participativos específicos que permitam uma participação da sociedade em possíveis contratações;</p> <p>2 - Possui ferramenta para recebimento de reclamações, sugestões e pedidos de informação, mas sem evidências uma atuação específica no planejamento ou seleção das contratações públicas;</p> <p>3 - Possui ferramenta para recebimento de reclamações, sugestões e pedidos de informação, com uma atuação específica no planejamento ou seleção das contratações públicas, mas sem evidências de arranjo participativo que permite aos interessados, contribuírem com a definição das características de contratações específicas que caracterize um planejamento compartilhado;</p> <p>4 - Realiza consultas/audiências públicas na fase de planejamento ou imediatamente antes da licitação, ou possui arranjo participativo que permite aos interessados, contribuírem com a definição das características de contratações específicas que caracterize um planejamento compartilhado.</p>
23	E	A organização possui ferramentas e procedimentos que permitam uma participação efetiva da sociedade no acompanhamento da Gestão dos contratos?	<p>1 - Não possui ferramentas ou arranjos participativos que permitam uma participação da sociedade no acompanhamento dos contratos.</p> <p>2 - Existe arranjos participativos como comitês, conselhos, audiências públicas, e reuniões, que propiciam momentos em que os gestores do contrato interagem com a sociedade civil, mas de forma esporádica e não regulamentada.</p> <p>3 - Existe arranjos participativos como comitês, conselhos, audiências públicas, e reuniões, que propiciam momentos em que os gestores do contrato interagem com a sociedade civil, de forma sistemática e regulamentada.</p> <p>4 - Existe ferramenta de Gestão compartilhada ou arranjos participativos específicos para acompanhamento de contratações, que permite uma comunicação tempestiva entre cidadãos, gestores do contrato e prepostos do contratante, para prestar informações e esclarecimentos durante a execução do contrato.</p>
24	P / S / E	A organização busca fazer ações de comunicação e formação da sociedade civil para uma participação mais efetiva no fluxo das suas contratações públicas?	<p>1 - Não há evidência que a organização promova ações de comunicação e formação da sociedade civil para a participação;</p> <p>2 - A organização promove ações de comunicação fomentando a participação da sociedade civil, mas sem ênfase na participação no fluxo das contratações;</p> <p>3 - A organização promove ações de comunicação fomentando a participação da sociedade civil, com ênfase na participação no fluxo das contratações;</p> <p>4 - A organização promoveu, nos últimos 2 anos ações de formação da sociedade civil (capacitação, treinamento, palestras), com o foco no fluxo das contratações, para públicos específicos que tenham interesse em determinadas contratações.</p>
25	P	A organização promove transparência ativa das	<p>1 - Não há evidência da transparência das informações na fase de planejamento das contratações;</p>

		informações da fase de planejamento da contratação?	<p>2 - Há publicação de informações na fase de planejamento das contratações, mas de forma esporádica e não sistemática, ou apenas o Plano Anual de Contratações</p> <p>3 - Além da publicação do Plano Anual de Contratações, há publicação de informações que constam no estudo técnico preliminar de forma sistemática, mas não em dados abertos;</p> <p>4 - Há publicação de informações que constam no estudo técnico preliminar de forma regulamentada e sistemática, em dados abertos;</p>
26	S	A organização promove transparência ativa das informações da fase de seleção dos fornecedores?	<p>1 - Não há evidência da transparência das informações na fase de seleção dos fornecedores;</p> <p>2 - Há publicação de informações na fase de seleção dos fornecedores, mas apenas as mínimas obrigatórias para a realização do certame;</p> <p>3 - Há publicação de informações na fase de seleção dos fornecedores, além das mínimas obrigatórias para a realização do certame, mas não em dados abertos;</p> <p>4 - Há publicação de informações na fase de seleção dos fornecedores, além das mínimas obrigatórias para a realização do certame, e em dados abertos;</p>
27	E	A organização promove transparência ativa das informações da fase de execução contratual?	<p>1 - Não há evidência da transparência das informações na fase de execução contratual;</p> <p>2 - Há publicação de informações na fase de execução contratual, mas apenas as mínimas obrigatórias pela Lei de Acesso à informação;</p> <p>3 - Há publicação de informações na fase de execução contratual, além das mínimas obrigatórias pela Lei de Acesso à informação, mas não em dados abertos;</p> <p>4 - Há publicação de informações na fase de execução contratual, além das mínimas obrigatórias pela Lei de Acesso à informação, e em dados abertos;</p>