



Controladoria-Geral da União

SUMÁRIO EXECUTIVO

OCDE: A INTEGRIDADE PÚBLICA COMO AÇÃO CONCRETA DE RESPOSTA E DE RECUPERAÇÃO PARA A COVID-19

**OECD: PUBLIC INTEGRITY FOR AN EFFECTIVE COVID-19
RESPONSE AND RECOVERY**

Este sumário executivo é um resumo, em tradução livre para a língua portuguesa, dos principais pontos elencados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em 19 de abril de 2020, sobre o papel da integridade pública como resposta ao COVID-19.

O presente documento foi elaborado pela Controladoria-Geral da União para fins exclusivamente informativos visando facilitar o acesso à leitura da publicação da OCDE e não representa concordância direta em relação ao seu conteúdo, não vinculando a administração pública federal.

No artigo intitulado “A Integridade Pública como Ação Concreta de Resposta e Recuperação para a COVID-19”, materializam-se orientações para os países agirem contra atos de corrupção em tempos de pandemia, os governos são chamados a estabelecerem planejamento de medidas e estratégias de integridade pública a serem realizadas em curto e longo prazos que contribuirão para a recuperação dos estragos causados pela pandemia e prevenção para situações de crises futuras.

Brasília, maio de 2020

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro, 9.º andar
70070-905 - Brasília/DF

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO
Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO
Secretário-Executivo

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL
Secretário Federal de Controle Interno

CLÁUDIA TAYA
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

GILBERTO WALLER JUNIOR
Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS
Ouvidor-Geral da União

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO
Secretário de Combate à Corrupção

Na concepção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a integridade pública é a chave para uma resposta mais robusta à crise provocada pela COVID-19, assegurando que as ações governamentais beneficiem aqueles mais necessitados. Esta crise cria muitas oportunidades para violações à integridade e pode potencializar atos fraudulentos e de corrupção, em especial no que concerne a compras públicas, pacotes de estímulo econômico e instituições públicas, o que pode comprometer a ação do governo. Medidas de curto e longo prazos são necessárias para atacar esses riscos, focando em estratégias de compras, nos recursos da função de auditoria interna, e em estratégias de integridade em instituições públicas. Assim, esse artigo vem a discutir os principais desafios para a integridade e recomenda medidas que podem auxiliar os governos a assegurarem uma ação concreta de resposta e recuperação para a crise da COVID-19.

As violações à integridade são crescentes em crises de saúde e recessões econômicas. A crise da COVID-19 está obrigando os governos a tomarem decisões rápidas e a implementar medidas drásticas para proteger as comunidades que se encontram em risco e limitar as consequências econômicas que virão em sequência. As crises passadas demonstram que as emergências e as rápidas respostas posteriores criam oportunidades para violações à integridade, em especial a fraude e a corrupção, enfraquecendo seriamente a eficácia das ações dos governos. Muito embora a fraude e a corrupção não sejam fenômenos novos, as primeiras evidências mostram que elas estão ocorrendo durante a crise atual, ao passo que as experiências passadas apontam que seus efeitos serão, provavelmente, intensificados no futuro próximo. Por exemplo, há casos de contratos para compra de equipamentos de proteção individual sendo concedidos a empresas suspeitas; fraude de preços de medicamentos-chave e equipamentos dos serviços de saúde, entre outros.

Ainda, à medida que os governos migrem das ações de ataque à crise imediata para focar na recuperação econômica, as violações à integridade podem continuar em crescimento e prejudicar os esforços envidados para a recuperação. No intuito de garantir que a integridade pública não seja enfraquecida ou desprezada tanto na resposta imediata como na recuperação a longo prazo da crise da COVID-19, uma atenção especial deve ser dada aos desafios da integridade em compras públicas; accountability, controle e fiscalização dos pacotes de estímulo econômico; e os crescentes riscos de violação à integridade nas instituições públicas, detalhados a seguir.

I. OS DESAFIOS DA INTEGRIDADE EM COMPRAS PÚBLICAS

A crise da COVID-19 gerou três grandes desafios para os governos na área de compras públicas. Primeiramente, os governos estão comprando, em caráter de urgência, grandes quantidades de bens e serviços, como equipamentos hospitalares, respiradores, álcool em gel, máscaras, serviços de profissionais de saúde, de forma a atender à necessidade imediata do setor de saúde e das áreas afetadas. Para enfrentar isso, muitos países da OCDE estão editando ou reforçando seus procedimentos licitatórios de emergência, se utilizando de dispositivos que autorizam e especificam tais procedimentos, o que acaba por permitir a compra de materiais diretamente de ou por meio de uma lista de fornecedores pré-aprovada, dispensando o processo padrão de aquisição. Isto pode aumentar os riscos para a integridade na aquisição de bens e serviços que não atendam padrões de qualidade e/ou que sejam adquiridos de forma corrupta. Uma vez que os riscos de fraude e corrupção estão sempre presentes em procedimentos licitatórios, eles são potencializados em processos de compras de emergência. Nesse caso, sem a existência de garantias de integridade e transparência apropriadas, esses processos emergenciais são vulneráveis à fraude.

O segundo desafio da integridade perante a crise da COVID-19 é a ausência de planejamento e preparação para reserva/estoque de produtos de primeira necessidade, levando a um grande aumento na concorrência por tais produtos globalmente, uma vez que as estratégias e poderes de negociação dos setores públicos e privados são reversos. Eles passam a devassar o mercado pelos mesmos produtos, que muitas vezes são fabricados por um pequeno grupo de fornecedores que podem se encontrar em atividades suspensas, devido a medidas de lockdown. Em um mercado já caótico, muitos países res-

tringem exportações para satisfazer suas necessidades internas, afetando a disponibilidade de produtos importantes em escala global. Tendo em vista tal domínio de mercado, muitas transações são feitas sem registro, a volatilidade de preços é muito alta, podem ocorrer solicitação de pagamento antecipado pelos fornecedores, o que pode contribuir para uma mudança de paradigma em esquemas de corrupção, uma vez que compradores agora podem corromper vendedores para receber produtos e serviços essenciais, se propagando, inclusive, pela cadeia de suprimento.

Finalmente, o terceiro desafio a ser enfrentado pelos governos se refere à gestão dos contratos vigentes. Os governos devem identificar aqueles contratos particularmente em risco e oferecer medidas efetivas para os fornecedores gravemente afetados pela crise e seu impacto no desenvolvimento econômico, assegurando que tais fornecedores estejam em posição de retomar os contratos uma vez que o surto tenha sido contido. Alguns normativos relativos a compras públicas abrem exceção para pagamento dos contratos vigentes em situações emergenciais, permitindo pagamentos antecipados ou isentando os fornecedores de penalidades pela execução deficiente do contrato; contudo, isso pode abrir portas para atos de corrupção, caso essas medidas não estejam submetidas a diretrizes de transparência comunicadas a todas as autoridades contratantes.

Algumas medidas adotadas por alguns países se referem à implementação de estratégias, normativos e orientações para que as compras governamentais sejam realizadas de forma justa, transparente e isonômica, como: o pagamento de fornecedores com maior celeridade, de forma a manter fluxo de caixa e preservar empregos; autoridades contratantes e fornecedores devem trabalhar de forma colaborativa para garantir a transparência e abertura de dados, como livro-razão, previsão de fluxo de caixa, balancetes, entre outros documentos.

Algumas medidas de curto prazo para garantir a integridade em processos licitatórios em curso, que podem ser adotadas pelos governos, incluem:

- *Manter e preservar a documentação referente aos procedimentos licitatórios.*
- *Desenvolver orientações detalhadas sobre estratégias de compras em tempos de crise.*
- *Reforçar a gestão de contratos.*
- *Preferir instrumentos de contratação colaborativos já existentes como o acordo-quadro.*
- *Assegurar máxima abertura de informações, incluindo disponibilização em dados abertos.*
- *Instituir um sistema central de rastreamento de preços e fornecedores de produtos e serviços essenciais.*
- *Submeter todos os processos de compras emergenciais a auditoria e fiscalização.*
- *Adaptar as estratégias de auditoria e fiscalização para a realidade da crise.*
- *Respeitar as cláusulas de caducidade.*

Relativamente às medidas de longo prazo para aprimorar o planejamento e a preparação para situações de emergência no que tange a processos de licitação pública, os governos podem considerar:

- *Revisar a legislação sobre compras emergenciais atual, prevendo emergências futuras.*
- *Usar e expandir as plataformas atuais de compras eletrônicas.*
- *Permitir acesso remoto a órgãos de auditoria e fiscalização de todos os arquivos referentes às licitações.*
- *Garantir a existência de um grupo competente de servidores treinados com capacidade para conduzir procedimentos licitatórios emergenciais.*
- *Preparar instrumentos para tratar futuras falhas na cadeia de suprimento de produtos e serviços essenciais.*
- *Criar ferramentas digitais e de fácil acesso para permitir que o cidadão possa monitorar todas as compras emergenciais.*

2. ACCOUNTABILITY, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE PACOTES DE ESTÍMULO ECONÔMICO

Para mitigar a recessão econômica causada pela COVID-19, governos estão desenvolvendo pacotes de estímulo econômico consideráveis, o que também pode se reverter em oportunidades e altos riscos de corrupção, fraude, desperdício e desvios. Paradoxalmente, os governos estão relaxando controles para poderem usar os recursos urgentemente, posteriormente incrementando esses recursos bem como os riscos estratégicos e operacionais, o que pode prejudicar a efetividade e eficácia de tais programas.

O cenário atual exerce forte pressão sobre os sistemas públicos de gestão financeira, mais especificamente sistemas de controle interno em instituições públicas. A velocidade de implementação dos pacotes de estímulo econômico requer a adaptação ou relaxamento de medidas de controle de rotina e de due diligence prévias, o que inclui também a simplificação de exigências, como reduzir ou postergar relatórios, de forma a permitir que os responsáveis tenham tempo para focar na prestação de serviços à sociedade.

Além disso, esta situação é agravada por interferências em unidades de auditoria interna, instituições de auditoria superior e comissões parlamentares de inquérito. Apesar da pressão sofrida por tais instâncias de controle e fiscalização, é essencial ressaltar que esses atores possuem função indispensável para garantir que a integridade pública não seja comprometida, quando da gestão dos pacotes de estímulo econômico, e que esses produzam os benefícios econômicos esperados. Isso implica afirmar que:

- *Auditores internos podem atuar como barreira para atacar qualquer lacuna de controle temporária e apontar riscos à gestão, além de garantir em tempo real a validade das transações resultantes das medidas emergenciais.*
- *Instituições de Auditoria Superior podem manter-se a par das modificações realizadas nos sistemas públicos de gestão financeira e identificar áreas com riscos potenciais.*
- *Unidades de auditoria interna, Instituições de Auditoria Superior e outros órgãos de fiscalização podem contribuir para promover a transparência e dados abertos de alta qualidade para engajar a sociedade para exercer o controle social e responsabilizar os agentes públicos.*

Tanto auditores internos como externos também podem estar bem posicionados para apoiar os governos na gestão de riscos no curto prazo. Eles podem, por exemplo, oferecer percepção útil para os tomadores de decisão sobre os riscos para a integridade associados às medidas emergenciais.

Quanto às medidas de curto prazo para garantir a accountability, o controle e a fiscalização na gestão dos pacotes de estímulo econômico, podem ser tomadas as seguintes medidas:

- *Assegurar que as Instituições de Auditoria Superior e as unidades de controle interna disponham de todos os recursos necessários.*
- *Instituir ou alavancar comissões parlamentares existentes.*
- *Instituir órgãos de fiscalização especializados, ao mesmo tempo assegurando que eles tenham atribuições claras e consistentes relativas a agentes responsáveis por accountability já existentes.*
- *Estabelecer obrigações claras e canais de comunicação para garantir que todos os servidores sejam responsabilizados pelos seus atos.*
- *Assegurar a condução de avaliações competentes de riscos para a integridade.*
- *Assegurar que sejam realizados procedimentos adequados para elaborar, avaliar e aprovar os programas de forma urgente.*

Já as medidas de longo prazo para alavancar o papel de uma fiscalização externa para preparar os governos para a recuperação podem ser:

- *Auditores podem reforçar o potencial para o aparecimento de riscos para a integridade associados às medidas de recuperação de longo prazo.*

- *A partir de lições aprendidas, os auditores podem subsidiar os tomadores de decisão para melhorar o processo de desenvolvimento de políticas, especialmente no que concerne o planejamento e preparação para futuras crises.*
- *As instituições de auditoria superior podem adotar uma abordagem baseada em riscos e orientada por dados, enquanto vão além da fiscalização para poder oferecer conhecimento e perspectivas para o melhor gerenciamento tanto da crise como de suas consequências.*
- *As instituições de auditoria superior podem auxiliar os governos e seus órgãos a identificarem e interpretar elementos que possam formatar políticas e melhorar a capacidade do governo de agir em tempo real.*

3. CRESCENTES RISCOS DE VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Enquanto a maioria dos servidores públicos tem altos padrões de integridade, experiências com recessões passadas demonstram que as quedas econômicas podem levar à fraude ocupacional, desvio, suborno de agentes públicos, entre outras violações à integridade. Tais riscos aumentam quando os seguintes fatores estão em jogo, o que pode ser observado, especialmente, em casos de quedas econômicas repentinas: pressão financeira, oportunidade e racionalização.

Como consequência imediata e de longo prazo, muitas pessoas e, em especial, pequenas e médias empresas terão problemas financeiros, que podem provocar comportamentos corruptos ou fraude. Ao mesmo tempo, demissões em massa, que são bastante generalizadas durante a recessão, criam lacunas nos controles internos e sistemas de auditorias das organizações, deixando-as mais vulneráveis à fraude interna e atos de corrupção.

Os casos e escândalos de corrupção que aparecerem podem também impactar negativamente a percepção de corrupção do cidadão, e, por consequência, enfraquecer o apoio às medidas e reformas a serem adotadas pelo governo. Na pior das hipóteses, tais casos transmitem uma maior racionalização das transgressões.

Algumas medidas de curto e longo prazos para fortalecer a integridade no setor público, que visam a melhorar proativamente os controles que previnam e detectem a corrupção e a fraude ocupacional durante a recessão, podem ser:

- *Rever e fortalecer os sistemas de integridade pública existentes nos órgãos.*
- *Garantir controles internos centrais.*
- *Impulsionar e incrementar as ferramentas digitais para promoção da integridade e accountability.*
- *Estruturar ou auxiliar servidores com apoio psicológico ou programas de auxílio financeiro.*
- *Realizar campanhas de conscientização sobre os padrões de integridade.*