CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DIRETORIA DE ENSINO
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOUTRINA
CURSO DE ALTOS ESTUDOS PARA OFICIAIS COMBATENTES

MAJ QOBM/Comb. **EULINA** PEDROZA SANTOS MACARIO

GESTÃO DA ÉTICA E INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES DO CBMDF

BRASÍLIA
2020

MAJ QOBM/Comb. **EULINA** PEDROZA SANTOS MACARIO

GESTÃO DA ÉTICA E INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES DO CBMDF

Trabalho monográfico apresentado ao Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina como requisito para a conclusão do Curso de Altos Estudos para Oficiais Combatentes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Orientador: Ten-Cel QOBM/Comb. HÉLIO **PEREIRA** LIMA

BRASÍLIA
2020

MAJ QOBM/Comb. **EULINA** PEDROZA SANTOS MACARIO

GESTÃO DA ÉTICA E INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES DO CBMDF

Trabalho monográfico apresentado ao Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina como requisito para a conclusão do Curso de Altos Estudos para Oficiais Combatentes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Aprovado em: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

_____

Cel QOBM/Comb. Edimar Hermogenes de Moura
Presidente

_____

Ten-Cel. QOBM/Comb. Daniela Rodrigues Ferreira
Membro

_____

Ten-Cel André Telles Campos
Membro

_____

Ten-Cel Hélio Pereira Lima
Orientador

CESSÃO DE DIREITOS

AUTORA: EULINA PEDROZA SANTOS MACARIO - MAJ QOBM/Comb.

TEMA: ÉTICA E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO: 2020

São concedidas ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal as seguintes permissões referentes a este trabalho acadêmico:

- reprodução de cópias;
- empréstimo ou comercialização de tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos;
- disponibilização nos *sites* do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desse trabalho acadêmico pode ser reproduzida sem autorização prévia por escrito da autora.

_____

EULINA PEDROZA SANTOS MACARIO - MAJ QOBM/Comb.

Dedico esse trabalho à Deus, ao meu esposo Ten-Cel QOBM/Comb. Darlam, aos meus filhos Sofia e Breno, além dos meus pais Tina e Pedro.

AGRADECIMENTOS

À Deus pelo cuidado de pai no transcurso desta existência, cuja proteção foi perceptível em cada passo dado.

Aos meus pais biológicos Ecilene e José Ronaldo pela oportunidade dada em trilhar a experiência terrena, vencendo desafios e tendo a certeza de que o amor é o combustível da vitória.

Aos anjos da minha vida Tina e Pedro pela oportunidade de ter acesso a uma família socio-afetiva.

À família que Deus permitiu-me construir: Darlam, Sofia e Breno pelo amor e cumplicidade, sem os quais a caminhada seria mais árdua, pois os momentos juntos foram responsáveis pela recarga da energia imprescindível para a conclusão deste Curso, o último da carreira.

Às afilhadas confiadas a mim: Jéssica, Fernanda e Isabella, por terem proporcionado momentos alegres em minha vida.

As minhas funcionárias Eliane e Nice pela dedicação e amor dispensado a mim e a minha família, durante a execução deste Curso de Altos Estudos para Oficiais.

Aos padrinhos dos meus filhos Sinval, Simone e Fernanda; Emerson, Michelle e Isadora, pelo amor e pelo cuidado com as nossas crianças.

As autoridades do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal pela viabilização do curso, em especial ao Comandante-Geral, ao Cel. QOBM/Comb. Rasia, ao Cel. QOBM/Comb. Renato, Ten-Cel. QOBM/Comb. Célio Wilson, além do empenho diário do Ten-Cel. QOBM/Comb. Wallace.

Ao orientador da presente pesquisa Ten-Cel. QOBM/Comb. Hélio Pereira Lima pela prontidão em aceitar esse desafio, pelas dicas, pelo apoio, enfim pelo amor com que desempenha qualquer mister na Instituição.

Aos colaboradores desta pesquisa Dr. Nísio Tostes, Dr. Wagner Rosário, Dr. Aldemário de Castro, Ten-Cel. QOBM/Comb. Sueli, pelo compartilhamento das informações utilizadas para instruir o presente trabalho.

Aos professores e instrutores pelo compartilhamento dos conhecimentos e pela exigência, cujo resultado foi o desenvolvimento de habilidades em várias áreas do conhecimento.

Aos amigos do GABCG, pelo esforço em prosseguir com os trabalhos, diante da minha ausência, em decorrência das aulas.

Aos militares do CEPED pela atenção, respeito e prontidão aos chamados de cada aluno do CAEO.

Aos funcionários da limpeza, pelo sorriso, pela palavra amiga, além de nos receberem sempre em um ambiente organizado e limpo.

Aos “tripulantes” do voo CAEO 2019 - Turma Cel. Américo pela bravura, dedicação, espírito de corpo, imprescindíveis para o desempenho das funções nesta Instituição.

Por fim, registro aqui a minha gratidão as amigas de caminhada: Cristiane Soares, Ten-Cel Cristiane, Ten-Cel Carla, Ten-Cel Juliana Toledo, Major Jacqueline, Major Paulo Roberto, Major Luana e Major Carlos Daniel.

"Os homens tornam-se arquitetos construindo, e tocadores de lira tangendo seus instrumentos. Da mesma forma, tornamo-nos justos, praticando atos justos”.

Aristóteles

RESUMO

A pesquisa abordou o elemento gestão da ética e integridade como prática a ser implantada no CBMDF, a fim de prevenir fraude e corrupção na gestão e execução de contratos administrativos. O trabalho partiu do estudo do contexto internacional com reflexos no ordenamento jurídico nacional acerca do tema, cujo marco foi a aprovação da Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013, batizada de “Lei Anticorrupção”. Por conseguinte, evidenciou-se a existência de convenções internacionais recomendando a implantação de programa de integridade no país. Desta feita, tanto a União quanto o Distrito Federal aprovaram leis para exigir a implantação do programa. Neste sentido, evidenciou-se a iminência em a Instituição ser questionada quanto ao cumprimento da lei. Somado ao exposto, houve o estudo de princípios do direito administrativo e constitucional disciplinadores dos contratos administrativos. Os elementos da gestão de integridade foram destrinchados para a melhor compreensão. Os mecanismos de enfrentamento à fraude e corrupção foram esmiuçados, para evidenciar o foco da pesquisa em práticas preventivas. Além disso, explorou os elementos contidos no componente disciplinado pelo TCU “gestão da ética e integridade”. O objetivo geral tratou de propor boas práticas relacionadas à prevenção da fraude e corrupção em gestão e execução de contratos no CBMDF, sob a ótica da gestão da ética e integridade. Os conceitos inter-relacionados com o tema foram detalhados no referencial teórico tais como: fraude, corrupção, ética, valores, integridade. Os mecanismos de combate a corrupção e seus desdobramentos foram estudados de acordo com os ditames estabelecidos pela corte de contas. Somado ao exposto, o conceito de contrato administrativo foi detalhado, para ao final facilitar a compreensão do assunto e estabelecer a estrutura da execução de contratos no CBMDF. A coleta de dados deu-se por meio de pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo realizada por meio de entrevista ao Controlador-Geral do Distrito Federal, Dr. Aldemário de Castro, ao Ministro da Controladoria Geral da União, ao Promotor de Justiça Militar, Dr. Nísio Tostes, além da contribuição dada pelo Ten-Cel Diretor de Contratos e Aquisições, bem como, por coleta de dados nos sítios dos tribunais de contas. O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo. Por outro lado, quanto à classificação das informações levantadas e seus resultados, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos classifica-se como uma pesquisa exploratória, realizada por meio da revisão literária dos conteúdos pertinentes ao tema, pela análise dos dados coletados, por meio de entrevistas. Cumpriu três objetivos específicos e ao final, apresentando seus resultados e discutindo-os, no intuito de colaborar com a solução de um problema.

Palavras-chave: Boas Práticas. Execução de Contratos Administrativos. Gestão da Ética e Integridade. Prevenção.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Ética Militar e Valores Correlatos.....37
Figura 2 - Elementos de um Programa de Integridade.....47
Figura 3 - Tipos Penais e Corrupção.....63
Figura 4- Riscos à integridade.....64
Figura 5- Organograma do DEALF.....73
Figura 6- Organograma Geral da DICOA.....75
Figura 7- Quadro Resultante do Objetivo Específico nº 1(Quadro nº 1).....83
Figura 8- Quadro Resultante do Objetivo Específico nº 2 (Quadro nº 2).....93
Figura 9 – Boas Práticas em Gestão da Ética e Integridade (Quadro nº 3).....98
Figura 10- Boas Práticas em Gestão da Ética e Integridade aplicáveis a execução de contratos discutido pelo DICOA e Autora. (Quadro nº 4).....102
Figura 11- Quadro Resultante do Objetivo nº 3 (Quadro nº 5).. 115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMIL	Academia de Bombeiro Militar
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AMDF	Auditoria Militar do Distrito Federal
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BIM	*Biulding Information Modeling*
CAEO	Curso de Altos Estudos para Oficiais
CEP	Comissão de Ética Pública
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
CEPED	Centro de Ensino, Pesquisa, Estratégia e Doutrina
CGDF	Controladoria Geral do Distrito Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CICC	Convenção Interamericana contra a Corrupção
CJ	Conselho de Justificação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNUCC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
Comb.	Combatente
DAS	Cargo de Direção e Assessoramento Superior
COPLI	Comissão Permanente de Licitação
DEALF	Departamento de Administração Logística e Financeira
DESEG	Departamento de Segurança Conta Incêndio
DF	Distrito Federal
DICOA	Diretoria de Contratações e Aquisições
DIOFI	Diretoria de Orçamento e Finanças
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EB	Exército Brasileiro
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FEIUSP	Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
GABCG	Gabinete do Comandante-Geral

GDF	Governo do Distrito Federal
GT	Grupo de Trabalho
G-20	Grupo dos 20 países mais ricos do mundo
IDP	Instituto de Direito Público
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
ITA	Índice de Transparência Ativa
LAI	Lei de Acesso à Informação
MAJ	Major
NR	Nova redação
OCDE	Organização Comercial para o Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivo de Desenvolvimentos Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PGCONS	Procuradoria-Geral do Consultivo e de Tribunal de Contas
PGDF	Procuradoria-Geral do Distrito Federal
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
PREAP	Pregoeiros e Equipe de Apoio
QOBM	Quadro Bombeiro Militar
SAPAD	Seção de Apoio Administrativo
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECON	Seção de Contratos e Convênios
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SELIC	Seção de Licitações
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SSACC	Subseção de Acompanhamento e Controle
SSAPL	Subseção de Apoio à Licitação
SSCON	Subseção de Convênio
SSDIR	Subseção de Contratação Direta
SSERC	Subseção de Elaboração e Registro de Contratos
SSREP	Subseção de Registro de Preços
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União

TEN-CEL	Tenente-Coronel
UGI	Unidade de Gestão de Integridade
UNCAC	*United Nations Convention against Corruption*
UNODC	*United Nations Office on Drugs and Crime*

LISTA DE SÍMBOLOS

%	Porcento
§	Parágrafo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
1.1 Contextualização e apresentação do tema 15
1.2 Delimitação do tema 18
1.3 Definição do Problema 22
1.4 Justificativa 25
1.5 Objetivos 29
1.5.1 Objetivo geral 30
1.5.2 Objetivos específicos 30
1.6 Definição de termos 31
2 REVISÃO DE LITERATURA 35
2.1 Integridade 35
2.2 Ética 37
2.3 Virtude 39
2.4 Princípios do Direito 40
2.4.1 Princípio da Legalidade 41
2.4.2 Princípio da Moralidade e Probidade 42
2.4.3 Princípio da Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público 43
2.4.4 Princípio da Publicidade e Transparência 44
2.4.5 Princípio do Desenvolvimento Sustentável 45
2.5 Prevenção à fraude e corrupção 46
2.5.1 Gestão da ética e integridade 46
2.5.2 Constituir Comissão de Ética 49
2.5.3 Comprometimento e suporte da alta administração *("tone at the top")* 51
2.5.4 Unidade de Gestão de Integridade 53
2.5.5 Conflito de interesses 55
2.5.6 Regular a variação de patrimônio 59
2.5.7 Fraude 60
2.5.8 Corrupção 62
2.6 Riscos à Integridade 63
2.7 Contratos administrativos 65
2.7.1 Contratos de obras públicas e de prestação de serviços 66
2.7.2 Gestão e execução de contratos na administração pública 68
2.7.2.1 Plataforma *Biulding Information Modeling* (BIM) 70
2.7.3 Gestão e execução de contratos no CBMDF 71
3 METODOLOGIA 76
3.1 Apresentação 76

3.2 Referente ao objetivo específico nº 1 76
3.2.1 Procedimentos para alcance do objetivo específico nº 2: 78
3.2.2 Procedimentos para alcance do objetivo específico nº 3: 78
3.3 Escolhas metodológicas e contextualização dos métodos 80
3.3.1 Metodologia quanto à abordagem 80
3.3.2 Universo 80
3.3.3 Amostra 81
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 82
4.1 Referente ao objetivo específico nº 1 82
4.2 Referente ao objetivo específico nº 2 92
4.2.1 Resultado e Discussão 92
4.3 Referente ao objetivo específico nº 3 98
4.3.1 Resultado e Discussão 98
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 119
6 REFERÊNCIAS 121

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e apresentação do tema

No mundo, a falta de ética e integridade são responsáveis direta ou indiretamente pela desigualdade, pobreza extrema, desrespeito aos direitos e dignidades humanas, bem como, pelo fracasso econômico e/ou social de diversos países.

Na busca por minimizar os efeitos catastróficos que tais práticas podem provocar às nações, à população, bem como à fauna e flora, a Organização das Nações Unidas (ONU), em seu papel de maestra das políticas voltadas ao bem estar mundial, tem exortado, entre outras ações, a implantação de programas de ética e integridade, como forma de fortalecer a probidade nos países membros, e a consequente, elevação do respeito a todos os elementos contidos em nosso planeta.

Por sua magnitude e influência mundial, os temas discutidos no âmbito da entidade possuem capilaridade e efeitos imediatos nos países globais, despertando ações similares até mesmo em países não membros, fazendo com que, ao menos, o assunto seja colocado em evidência, assim como fizera nos últimos anos com as questões climáticas.

O “Pacto Global”, é uma iniciativa da ONU lançada no ano 2000, que envolve o setor privado dos países membros em programas alinhados a Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), conduzindo projetos por meio de Grupos Temáticos (GT) ligados a quatro assuntos: direitos humanos, trabalho, meio ambiente e anticorrupção.

No Brasil a iniciativa se materializou em 2003 com a criação da “Rede Brasil do Pacto Global”, vinculada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), cujo GT anticorrupção entregou o “Caderno do Pacto – Anticorrupção, Cultura de Integridade e Ética nos Negócios”.

Embora a obra não seja voltada diretamente às entidades públicas, muitas de suas iniciativas podem ser adaptadas para tais instituições. Além disso, ao combatermos a corrupção nas entidades privadas, estamos combatendo o problema

indiretamente no setor público, devido a clássica existência do dueto “corruptor” e “corrupto”, em que o primeiro dá início ao crime de corrupção e o segundo, aceita o suborno que lhe fora apresentado, e onde um desses, pode ser agente público.

Outro organismo internacional preocupado com a ética e a integridade é a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sediada na França, cujo objetivo é apoiar seus 36 (trinta e seis) países membros a desenvolverem suas economias, gerando empregos, crescimento econômico, aumento da qualidade de vida, estabilidade financeira, entre outros.

Nesse sentido, a OCDE lançou a obra “Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública” em 2011 e, após uma equipe da entidade realizar um diagnóstico sobre a administração pública federal de nosso país, entregou o relatório “Avaliação da OCDE Sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira”.

O Brasil, que não é membro da OCDE, expressou oficialmente em maio de 2017 seu interesse em ocupar uma cadeira na instituição. É, portanto, considerado um “parceiro-chave” da entidade e, desde então, tem aderido aos diversos instrumentos legais publicados pela organização.

O pedido de integração do Brasil à OCDE encontra-se “sob consideração” pelo Conselho do órgão, fato este que, em julho de 2019, motivou o governo brasileiro a criar o “Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Acessão do Brasil à OCDE” (Conselho Brasil-OCDE).

No dia 15 de janeiro de 2020, em Paris, um passo relevante foi dado para a concretização dessa meta, visto que os Estados Unidos da América manifestaram apoio à candidatura do Brasil, em reunião da OCDE.

O Brasil, como país membro e fundador da ONU e expectador de uma cadeira na OCDE, vem procurando se alinhar a essa nova tendência socioeconômica mundial, voltada ao fomento a implantação programa da ética e integridade, já que inúmeros crimes nascem da desobediência a estes valores.

Com isso, o país tem empreendido ações concretas com a finalidade de incentivar o emprego da ética e integridade, tanto na Administração Pública quanto

nas empresas privadas, as quais, em sua maioria, mantém relacionamento econômico ou social com os componentes do Estado. Exemplos disso são as aprovações de leis e normativos para coibir práticas de fraude, corrupção, nepotismo e conflito de interesses; a exigência de implantação da gestão de riscos na Administração Pública e a criação de um programa de integridade governamental, dentre outras.

Nesse aspecto, a Controladoria Geral da União publicou alguns trabalhos envolvendo ética e integridade na Administração Pública, como, por exemplo: “Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública”; “Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade”; e “Manual para Implementação de Programas de Integridade”.

Alinhando-se às tendências internacionais e da União, o Governo do Distrito Federal, por meio da Lei 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, disciplinou sobre a implementação de programas de integridade nas pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do GDF.

Complementando suas ações publicou o Decreto nº 39.736 de 28 de março de 2019, que conduz a implantação de programas de integridade em órgãos públicos pertencentes ao Distrito Federal:

> Art. 21. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal devem instituir programa de integridade com o objetivo de adotar medidas destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:
>
> I - comprometimento e apoio permanente da alta administração;
>
> II - definição de unidade responsável pela implementação e acompanhamento do programa no órgão ou entidade, sem prejuízo das demais atividades nela exercidas;
>
> III - identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos de integridade sob orientação técnica da Controladoria-Geral do Distrito Federal;
>
> IV - promoção de treinamentos e eventos que disseminem, incentivem e reconheçam boas práticas na gestão pública; e
>
> V - monitoramento contínuo do programa de integridade por meio de indicadores.
>
> Parágrafo único. A instituição de programas de integridade, de que trata o caput, deve ser realizada sob coordenação da Casa Civil e da Controladoria-Geral do Distrito Federal. (DECRETO 39.736, 2019)

Portanto, devido a evidência do assunto “ética e integridade” e a relevante necessidade da Administração Pública adaptar-se a esse novo enfoque

mundial, cujo fim é a construção de nações comprometidas com a promoção da probidade e do desenvolvimento econômico/social, a autora da presente pesquisa revela o tema em que a presente obra está inserida: **Ética e Integridade na Administração Pública.**

Certamente, a implantação de um programa de ética e integridade nos órgãos da Administração Pública tem sido um passo relevante para a manutenção da confiança social nas Instituições, cujo efeito desperta a consolidação da imagem das corporações, bem como evidencia ao cidadão a preocupação dos seus dirigentes em zelar pela correção e eficiência na aplicação dos recursos orçamentários.

Logo, torna-se relevante o estudo do tema proposto, a fim de fomentar e consolidar a cultura da ética e integridade no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Frisa-se, porém, que a implementação de um programa de ética e integridade não é o que a presente pesquisa se propõe a fazer, visto que tal ação envolve o atendimento a vários eixos que, isolados, são assuntos para obras inteiras. Entretanto, contribuirá sensivelmente em um aspecto nesse universo: prevenção à fraude e à corrupção.

1.2 Delimitação do tema

O tema proposto será delimitado a fim de especificar qual assunto relacionado será pontualmente abordado, estudado e colocado em evidência durante o transcorrer da presente pesquisa acadêmica.

Percebe-se que os países que legitimam a ONU e a OCDE, estão compromissados com as entidades, procurando fortalecer suas ações ligadas à ética e integridade na Administração Pública. É possível extrair também que ambas organizações condenam, dentre outras práticas reprováveis, a fraude e a corrupção.

Para Zenkner (2019, p. 72) a corrupção é “frequentemente vista como uma séria violação da integridade, ou seja, um comportamento que viola os valores e normas morais relevantes”.

Segundo Veríssimo (2015 apud ZENKNER, 2019, p. 72) a palavra corrupção é o resultado da junção de dois elementos, “ruptura” e “co”, onde o primeiro termo tem origem da expressão latina *rumpere* (quebrar completamente, inclusive moralmente) e o segundo termo teria sido unido ao radical para dar a indicação de que, na corrupção, normalmente há uma bilateralidade, ou seja, decorrente de um pacto que importa na conjugação dos interesses comuns de corrupto e corruptor.

Sá e Hoog (2008, p. 19) diferencia fraude de erro. O primeiro se revela um delito e o segundo, um ilícito. Para os autores, “a fraude é um ato doloso cometido de forma premeditada, planejado, com a finalidade de obter proveito com prejuízo de terceiros”.

O significado da palavra fraude segundo Houaiss, Villar e Franco (2009, p.927) é “qualquer ato ardiloso, enganoso, de má-fé, com o intuito de lesar ou ludibriar outrem, ou de não cumprir determinado dever”. Tal definição descreve perfeitamente a conduta daqueles que incorrem nas ações previstas no Capítulo VI do Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal Brasileiro), que registra várias condutas consideradas fraudulentas.

O fato é que, dentre as ações humanas ilegais e imorais, a fraude e a corrupção causam prejuízos financeiros à Administração Pública, comprometendo ao final, a qualidade dos serviços que deveriam ser prestados à sociedade ou os benefícios que a ela deveriam recair, fazendo com que eles deixem até mesmo de serem entregues. Com isso, verbas que poderiam implementar, reparar ou aperfeiçoar escolas, hospitais e infraestrutura básica, por exemplo, acabam por não cumprirem seu papel social, retirando a pouca dignidade que ainda resta aos mais vulneráveis.

A fraude e a corrupção são problemas que vem afetando o Brasil desde o início de sua história, mas que, atualmente, vem sendo tratados com mais robustez, frente aos prejuízos econômicos e sociais evidenciados pelas mídias. Caracterizam-se por serem crimes silenciosos, sem consequências imediatas e de difícil enfrentamento, visto que a blindagem contra suas ações dependem do nível de ética e integridade interiorizado por cada pessoa.

A Operação Lava Jato, considerada a maior investigação envolvendo fraude e corrupção no Brasil, cujo alvo foi a busca de provas em face de empreiteiras

responsáveis pelo desvio de dinheiro público em contratos de execução de obras, foi um marco histórico no enfrentamento a estes crimes, cujo resultado tem contribuído para o fomento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da ética e integridade.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do “Referencial de Combate à Fraude e Corrupção” (2018, p. 31) ensina que o enfrentamento a esses ilícitos necessita ser implementado levando-se em consideração cinco “mecanismos” essenciais de ação: a “Prevenção”; a “Detecção”; a “Investigação”; a “Correção” e o “Monitoramento”.

Como cada um destes mecanismos se desdobram em um universo a ser estudado, trabalharemos nesta pesquisa somente o mecanismo da “prevenção”, visto que, para Justen Filho (2015, apud SCHRAMM, 2019, p. 34) e para o próprio TCU (2018, p. 31), ele é o mais importante dentre os cinco.

Enquanto o autor defende que “quando se trata de corrupção, a melhor solução é a prevenção” o distinto Tribunal ensina que “se a prevenção é o mecanismo mais eficaz no combate à fraude e corrupção, a gestão da ética e integridade é o seu componente imprescindível”.

Mas o que vem a ser o “componente” designado “gestão da ética e intregridade”, referenciada pelo Tribunal como imprescindível à prevenção?

Segundo o Referencial do TCU (2018, p. 31) para que cada um dos cinco mecanismos de combate à fraude e corrupção seja plenamente ativado, é necessário o desenvolvimento de certos “componentes”.

No caso da “prevenção”, este encontra-se associado a três “componentes” – “Transparência e *Accountability*”; “Gestão da ética e integridade”; e “Controles Preventivos” – e, por sua vez, cada um desses componentes é subdividido em diversas práticas que, juntas, contribuem para o alcance do objetivo do mecanismo, ou seja: prevenir.

A “gestão da ética e integridade” é o principal pilar de ações para as instituições que desejam prevenir a fraude e a corrupção. Ocorre que, infelizmente, é

também o mais difícil de ser efetivado, já que nem sempre pode ser implementado utilizando-se medidas objetivas, pragmáticas e claras.

Isso porque, a “gestão da ética e integridade” trabalha tentando influenciar o comportamento das pessoas, buscando internalizar nelas uma necessidade de praticar a coisa certa e despertar em seu interior uma apologia aos princípios da ética, da moral e da virtude, alinhados a todos os demais princípios do direito que forçam ao exercício da probidade.

Em outras palavras, as ações ligadas à “gestão da ética e integridade” buscam despertar na pessoa alvo, a necessidade de praticar a honestidade, de zelar pela moralidade, de promover a justiça, de atuar com legalidade, de agir com equilíbrio, probidade e outros valores ligados à retidão, todos os dias.

Nesse sentido, apresenta-se o tema delimitado desta pesquisa: **Gestão da ética e integridade como componente de prevenção à fraude e corrupção nas contratações do CBMDF.**

A opção de realizar esta pesquisa focada no mecanismo “prevenção” e sob o viés do componente “gestão da ética e integridade” se deu em razão de terem sido tratados pelo TCU como os mais importantes.

Quanto à escolha das atividades de contratação, as quais envolvem tanto a gestão, como a execução de contratos, essas foram selecionadas devido as vulnerabilidades nelas existentes, conforme leciona Schramm (2019):

> Embora tradicionalmente se enfatize a fraude ao caráter competitivo do certame como principal manifestação do fenômeno da corrupção no âmbito das contratações públicas, é importante esclarecer que os atos de corrupção ocorrem, na prática, com muito mais frequência no curso da execução do contrato do que na fase de licitação. (SCHRAMM, 2019, p. 75)

Nota-se que apesar do destaque dado ao procedimento licitatório como momento vulnerável à conluios entre empresas, ou entre pessoas jurídicas e gestores públicos, destaca-se a maior frequência de ilícitos na fase de execução de contratos, tendo em vista às possibilidades de ajustes nesta fase, diante de fatos novos.

1.3 Definição do Problema

Segundo Figueiredo (2013), a corrupção remonta ao Brasil colônia:

> Não resta dúvida de que a corrupção endêmica que marca o Estado brasileiro deita raízes em nosso passado colonial. Mas, naquele tempo, o que hoje chamamos de peculato – apropriação de dinheiro público em proveito próprio – não chegava a ser uma irregularidade. Pelo contrário, era coisa institucionalizada e derivava do que o historiador e cientista político Raymundo Faoro (1925-2003) chamou de Estado Patrimonial, no qual as esferas pública e privada se confundem.
>
> Era comum a Coroa arrendar a particulares o direito de cobrar impostos, assim como o direito de explorar produtos monopolizados pelo Estado. O regime de capitanias hereditárias foi um modelo desse esquema, no qual os donatários eram oficiais do rei recompensados com privilégios particulares, incluindo terras e parte da receita fiscal devida ao monarca. O que chamamos hoje de bem público era, então, propriedade do rei. (FIGUEIREDO, 2013, p. 278)

Assim, é sabido o prejuízo suportado pelo Brasil por práticas corruptivas, exploratórias e fraudulentas, cuja consequência é o proveito do bem econômico por parte de pessoas diversas daquelas a quem realmente se destinaria.

O problema não é exclusividade do Brasil, mas sim, um mal histórico que atinge nações do mundo inteiro, razão pela qual tem despertado intervenções internacionais para fomento de mecanismos preventivos à fraude e corrupção.

Ainda que sejam poucas as condutas detectadas na Instituição, amoldadas a crimes contra a Administração Pública, frisa-se o direito subjetivo da sociedade em exigir a conduta proba por parte dos agentes públicos e demais parceiros com quem possui relacionamentos, bem como o dever dos gestores em aperfeiçoar as ações preventivas, primando pelo fomento da conduta ética, uma vez que a tolerância a risco de fraude de um órgão público deve ser zero.

Houve dois casos de fraude em execução de contratos no CBMDF. No primeiro, a ação penal foi instaurada em 1998 (Processo nº 1998011044277-2APR), cujo objeto era a compra de material e a contratação de mão de obra, para a construção do Colégio Dom Pedro II, ambos custeados com recurso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, repassados ao CBMDF, por meio de convênio celebrado com a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. No segundo, a aceitação da denúncia ocorreu em 2015, cujo objeto foi a prestação de serviço, por meio contratação de um curso de inglês para os alunos à oficiais do

CBMDF. Muito embora a formação não tenha sido ofertada, houve pagamentos pelo serviço fictício, em decorrência do atesto do executor.

Frisa-se que ambos os casos não acarretaram em instauração imediata de conselho de justificação (CJ). Um deles resultou em condenação a pena de 4 anos por peculato, o CJ foi instaurado após o trânsito em julgado da sentença, e a solução do processo administrativo foi pela manutenção do oficial nas fileiras da Instituição.

O segundo caso com sentença condenatória, sem trânsito em julgado, com pena de 20 anos, não houve a instauração do CJ correlato, até o momento (Processo n° 2015.01.1.012376-8).

Contudo, as hipóteses previstas na Lei nº 6.577, de 30 setembro de 1978, para instaurar Conselho de Justificação são:

> Art. 2º - É submetido ao Conselho de Justificação, a pedido ou ex-officio, o oficial da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro do Distrito Federal:
>
> I - acusado oficialmente ou por qualquer meio lícito de comunicação social de ter:
>
> a) procedido incorretamente no exercício do cargo;
>
> b) tido conduta irregular; ou
>
> c) praticado ato que afete a honra pessoal, o pundonor ou o decoro da classe;
>
> II - Considerado não habilitado para o acesso, em caráter provisório, no momento em que venha a ser objeto de apreciação para o ingresso em Quadro de Acesso;
>
> III - afastado do cargo, na forma da legislação específica, por se tornar incompatível com o mesmo ou demostrar incapacidade no exercício de funções policiais-militares ou de bombeiro-militar a ele inerentes, salvo se o afastamento é decorrência de fatos que motivem sua submissão a processo;
>
> IV - Condenado por crime de natureza dolosa, não previsto na legislação especial concernente à segurança nacional, em tribunal civil ou militar, à pena restritiva da liberdade individual até dois anos, tão longo transite em julgado a sentença nacional; ou
>
> V - pertencente a partido político ou associação, suspensos ou dissolvidos por força de disposição legal ou decisão legal ou decisão judicial, ou que exerça atividades prejudiciais ou perigosas à segurança nacional.
>
> [...]
>
> Art. 3º - O oficial da ativa da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro do Distrito Federal, ao ser submetido ao Conselho de Justificação, é afastado do exercício de suas funções:
>
> I - automaticamente, nos casos dos itens IV e V, do artigo 2º, desta Lei;
>
> II - a critério do respectivo Comandante-Geral no caso do item I, do artigo 2º, desta Lei. (Lei nº 6.577, de 30 setembro de 1978)

O posicionamento institucional diferido frente às instaurações dos CJ nesses casos concretos indicativos de desvios de conduta em execução de contratos, sinaliza uma oportunidade de melhoria, por meio de incentivo de uma cultura de integridade.

Importante consignar, que a orientação da Procuradoria do DF é no sentido de enviar o CJ para o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, para o processamento da indignidade do oficialato sempre que a pena for superior a 2 anos, de acordo com o Parecer Jurídico SEI-GDF 523/2019 – PGDF/PGCONS.

Embora o Departamento de Administração Logística e Financeira (DEALF) tenha implantado boas práticas para gerir às contratações, essas possuem outros focos de ação, razão pela qual o estudo foi direcionado para a “gestão da ética e integridade”.

Atualmente, por exemplo, em casos de contratações mais vultuosas e complexas, a figura antes exclusiva do “Executor do Contrato”, fora substituída pela da “Comissão Executora”, tendo sempre um Oficial à frente na função de “Presidente” do colegiado, sendo auxiliado por vários membros. Isso, entretanto, não impede a proposição de outros avanços no sistema, focados no componente da “gestão da ética e integridade”, com o objetivo de incutir no subconsciente desses personagens, a certeza de que não devem, em nenhum momento, afrontarem os princípios disciplinadores do exercício da função do gestor público.

Sendo assim, esta pesquisa pretende colaborar apontando boas práticas que facilitem à alta administração, verificar a existência de lacunas a serem preenchidas no campo da prevenção à fraude e corrupção sob a ótica da “gestão da ética e integridade” em atividades de gestão e execução de contratos – momentos mais vulneráveis da contratação.

Nesta toada, surge então a origem da indagação problema, motivadora da presente pesquisa: **Como aprimorar a prevenção à fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF, sob a ótica da gestão da ética e integridade?**

1.4 Justificativa

O primeiro tratado internacional específico sobre combate à corrupção foi a “Convenção Interamericana Contra a Corrupção” (CICC) realizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1996, ratificada pelo Brasil em outubro de 2002. Além das medidas coercitivas contra a corrupção, o mecanismo elencou 12 (doze) providências preventivas com o intuito de facilitar a detecção da prática de suborno e, sobretudo, estimular o controle e a denúncia dos atos de corrupção.

Em 1997, a OCDE, publicou a “Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais”, ratificada pelo Brasil em 2000, representando o primeiro passo no combate à corrupção internacional e resultando na inclusão do Capítulo II-A no Código Penal, tipificando os crimes praticados por particular contra a Administração Pública estrangeira.

Em outubro de 2003 a ONU sancionou a “Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção” (CNUCC, UNCAC ou Convenção de Mérida), idealizada pelo *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), um escritório da própria organização, voltado ao enfrentamento das drogas e crimes.

Em 2006, o Brasil incorporou a Convenção de Mérida ao seu ordenamento jurídico, por meio do Decreto 5.687 de 2006, cujo objeto prevê a cooperação internacional e a importância de medidas preventivas, com destaque ao Art. 8º, referente a consolidação de um código de conduta para os funcionários públicos.

Em 2013, foi sancionada a Lei 12.846, também chamada de “Lei Anticorrupção”, cujo teor disciplina a responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos ao poder público, sem contudo desvencilhar do caráter preventivo, por meio do incentivo à implantação de programa de integridade.

Em 01 de janeiro de 2019, o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, nomeou o então juiz de direito, Sérgio Moro, no cargo de Ministro da

Justiça, o qual, em 04 de fevereiro de 2019, protocolou junto ao Congresso Nacional um pacote anticrime com propostas de adequação legislativa, a fim de alinhar-se às boas práticas recomendadas no cenário internacional, tais como: celeridade no cumprimento das penas; defesa de um Estado mais eficiente, tanto pela diminuição da sensação de impunidade, quanto no tratamento efetivo ao combate ao crime organizado, ao crime violento e à corrupção.

Destaca-se que, pouco antes do encerramento deste trabalho, em 24 de dezembro de 2019, o pacote anticrime encaminhado ao Congresso Nacional pelo Ministro da Justiça Sérgio Moro deu origem a Lei nº 13.964 de 24 de dezembro de 2019, tratada agora de “Lei anticrime”.

Na segunda quinzena de dezembro de 2019, em Abu Dhabi, o governo federal aprovou resolução que dispõe sobre medidas efetivas para a promoção da integridade pública a serem adotadas pelos países que integram a OCDE e demais interessados em fazer parte do seleto grupo.

Com a resolução, os 186 Estados Partes da Convenção concordaram em incentivar a criação de programas de integridade no setor público, com o apoio da alta administração e com o estabelecimento de canais de denúncia, unidades responsáveis pelo monitoramento de riscos, capacitação constante e medidas de remediação e sanção.

Ao todo, 14 (quatorze) resoluções foram aprovadas e certamente, produzirão em breve, novidades no ordenamento jurídico e nas práticas da administração pública brasileira.

Como se percebe, o Brasil tem empreendido esforços com objetivo de robustecer a ética e integridade no serviço público, a fim de implantar boas práticas de prevenção e enfretamento à fraude e corrupção. Nota-se também, o quanto o tema ética e integridade é embrionário na administração pública do país, sinalizando que ajustes e novidades hão de vir a qualquer momento.

Infere-se desses acontecimentos que o governo brasileiro vem apresentando interesse em fomentar medidas de enfrentamento à fraude e corrupção, cenário propício para o CBMDF empreender medidas alinhadas aos valores

institucionais, em especial a ética e integridade, especialmente nas atividades de gestão e execução de contratos.

A presente pesquisa possui relevância social, uma vez que há um clamor dos cidadãos em transformar o Brasil em um país mais íntegro, cujas políticas públicas sejam voltadas ao atendimento do interesse da maioria, primando pela utilidade dos projetos implementados, eficácia na aplicação dos recursos públicos e probidade dos servidores.

Aprimorar as boas práticas nas atividades de gestão e execução de contratos sob a ótica da gestão da ética e integridade, contribuirá para a eficácia da condução institucional, uma vez que aperfeiçoará as ações alinhadas à promoção da transparência e padronizará os procedimentos com fim de tornar a atividade mais controlada, mitigando as intervenções dos órgãos de controle para cumprimento de exigências ligadas à auditoria.

Registra-se que com a criação do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) em 2002 houve um incremento significativo na verba destinada a investimentos na Instituição, com destaque para a aquisição de viaturas, de materiais operacionais e o desencadeamento de obras em diversos níveis, aumentando significativamente a atividade dos gestores e executores de contratos.

No tocante a obras, nos últimos dez anos a Corporação Construiu 11 (onze) quarteis operacionais, o Centro de Capacitação Física, a nova Policlínica, o Auditório Cel Nilton Matos, além de ter realizado uma reforma no pavilhão de salas de aula, no alojamento e no complexo aquático da Academia de Bombeiro Militar (ABMIL), dentre outros.

Destaca-se também que a Corporação sustenta, em paralelo, um contrato de manutenção predial desde 2015 (Processo SEI nº 053-001113/2015), que realiza, entre outros serviços, reparos físicos e estruturais emergenciais nas diversas instalações do CBMDF, mediante relatório de solicitação por parte do interessado, o qual fica responsável também por atestar o serviço realizado.

Aos contratos de prestação de serviço de caráter permanente, tais como serviço de limpeza e conservação, abastecimento de combustível, água, luz e

telefone, somam-se as futuras contratações da corporação, especialmente as que hão de vir pela implementação do “Plano de Obras do CBMDF (2017-2024)” que prevê construções e reformas administrativas e operacionais em mais de 17 unidades militares. Tais fatos indicam, portanto, a relevância em direcionar estudos para a prevenção à fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos.

A evidência e a relevância do tema “prevenção à fraude e corrupção”, bem como, os desafios de desenvolvê-lo sob a ótica da “gestão da ética e integridade”, despertaram na autora a iniciativa de estudá-los com profundidade, a fim de extrair benefícios para a Corporação, especialmente no tocante às atividades relacionadas à contratação, área tradicionalmente vulnerável a ilícitos de fraude e corrupção na administração pública.

Baseando-se em metodologias e instrumentos aplicados em estudos científicos, a pesquisa proposta pela autora estudará as medidas preventivas antifraude e anticorrupção que alcançam as atividades de contratação, ou seja, de gestão e de execução de contratos, sob a ótica da “gestão da ética e integridade”.

Portanto, diante do volume de variáveis e possibilidades envolvidas, este trabalho visa sugerir aprimoramentos em prevenção à fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF, focado tão somente no componente “gestão da ética e integridade” e, consequentemente, nas sete práticas que lhes são associadas, para que sejam desdobradas e satisfatoriamente implementadas.

Assim o trabalho investigará quais boas práticas de prevenção à fraude e corrupção ensinadas ou impostas por tratados, manuais, normativos e demais fontes de direito e de conhecimento, são aplicáveis às atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF, sob a ótica da “gestão da ética e integridade”, a fim de elenca-las, com o propósito de aperfeiçoar a blindagem institucional a possíveis desvios de conduta naquele campo de atividade.

As boas práticas que forem levantadas poderão, por fim, subsidiar as decisões do alto comando, no sentido de implantá-las.

Diante dos fatores expostos, evidencia-se a relevância do presente estudo, cujo resultado contribuirá para o aprimoramento das medidas preventivas antifraude e anticorrupção nas atividades de gestão e execução de contratos e, concomitantemente, alinha-se aos objetivos estratégicos institucionais nº 4: consolidar a governança corporativa e nº 5: aperfeiçoar a gestão.

Referente às questões pessoais que motivaram a presente pesquisa, reporta-se que, durante o exercício da função de “Analista de Processos” na Corregedoria do CBMDF, entre os anos de 2007 e 2015, esta autora observou a tramitação de dois casos concretos de corrupção envolvendo militares da instituição. Destes, um dos fatos ocorreu durante a execução de um contrato de obras e outro, durante a execução de um contrato de serviço.

Em que pese haver resultados concretos de condenação em ambos os casos, registra-se a percepção desta pesquisadora referente a timidez na exploração destes desvios de conduta para fins de aprimoramento e retroalimentação de ações preventivas, antifraude e anticorrupção, no exercício das funções de gestor e de executor de contratos, levando-se em consideração o componente da “gestão da ética e integridade”.

Portanto, as experiências profissionais vividas pela autora, os esforços internacionais e nacionais relativos ao enfrentamento da fraude e corrupção, o clamor do assunto e a potencial contribuição institucional, são as razões basilares para a realização do presente trabalho.

1.5 Objetivos

Serão apresentados nesta seção o objetivo geral e os objetivos específicos definidos para esse trabalho acadêmico. Juntas, estas metas refletem quais esforços precisarão ser cumpridos para se chegar àquilo que a pesquisa se propõe a entregar.

1.5.1 Objetivo geral

O objetivo geral, tratado como a meta maior e mais abrangente que se pretende alcançar no trabalho, pode ser definido com a semântica contida na seguinte ação:

Propor medidas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de aprimorar a prevenção à fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF.

A pesquisa desencadeada não é capaz de apresentar um rol exaustivo, mas tão somente, contributivo, pois o desenvolvimento de ações correlacionadas a "gestão da ética e integridade" é atual e dinâmico. Somado à isto, o desenvolvimento de uma cultura de integridade implica em mudança de comportamento, para tanto é imprescindível a adesão dos *stakeholders* às práticas recomendadas pela OCDE.

> provável a ocorrência de determinado fenômeno. Assim, enquanto uma pessoa movida apenas pelo senso comum espera que um único fator seja suficiente para explicar determinado fato, o pesquisador planeja seu trabalho no sentido de verificar em que medida determinadas condições atuam tornando provável a ocorrência do fato. (GIL, 2010, p. 19).

1.5.2 Objetivos específicos

Para se alcançar o objetivo geral proposto por nossa pesquisa, será fundamental que o trabalho a ser realizado cumpra as etapas abaixo ao longo de seu desenvolvimento, retratadas em quatro objetivos específicos:

Objetivo Específico nº 1: Apontar as fontes de direito e de conhecimento que contenham informações importantes relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público;

Objetivo Específico nº 2: Extrair das fontes de direito e de conhecimento apontadas pelo objetivo específico nº 2, boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, visando a prevenção à fraude e corrupção na Administração Pública;

Objetivo Específico nº 3: Criar um quadro de boas práticas sob a ótica da gestão da integridade e da ética aplicáveis às atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF.

1.6 Definição de termos

Para fins de compreensão dos textos contidos neste trabalho, o leitor deverá considerar a seguinte definição de termos:

Accountability: termo anglo-saxão que indica processos de avaliação e responsabilização de agentes públicos, bem como, garante aos cidadãos controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes. (ROCHA, 2011 p. 84 apud CASTRO; PAULA, 2018, p.287)

Aprimorar: tornar primoroso; aperfeiçoar; esmerar; apurar. (HOUAISS, VILLAR e FRANCO, 2009, p.166)

Boas práticas: práticas que demonstrem melhorias obtidas em processos de trabalho, prestação dos serviços, satisfação do público alvo, alcance das metas estratégicas e aspectos significativos aos serviços. (CNJ, 2019)

Comissão executora: grupo de servidores designados para a fiscalização e acompanhamento de contratos, devido à sua natureza e/ou complexidade ou por exigência legal. (SEPLAG, 2010)

Controle: função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem-sucedidos. (CHIAVENATO, 2006, p. 447 apud LIMA, 2008, p. 3)

Convenção: atos multilaterais oriundos de conferências internacionais, que versem sobre assuntos de interesse geral. (MAZZUOLI, 2015, p. 207)

Corrupção: é o ato intencional, o abuso do exercício de uma posição e a busca de uma vantagem pessoal. (ZENKNER, 2019, p. 73)

Corrupto: aquele que age desonestamente, em benefício próprio ou de outrem, especialmente nas instituições públicas, lesando a nação, o patrimônio público, etc. (HOUAISS, VILLAR e FRANCO, 2009, p.558)

Delito: fato que a lei declara de forma expressa como sendo punível por ser crime, do tipo doloso como: conluio, roubo, fraude, estelionato, apropriação

indevida de recursos, ou qualquer tipo de crime contra a ordem tributária, a relação de consumo e o sistema financeiro nacional (HOOG, 2008, p. 19)

Ética: o conjunto de regras de comportamento e formas de vida através das quais o homem tende a realizar o valor do bem. (MAYNEZ, 2006, p.12 apud NALINI, 2008, p.29)

Executor de contrato: é o servidor previamente designado pelo titular do órgão de lotação, por meio de Ordem de Serviço publicada do Diário Oficial do Distrito Federal, para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato. Pode ser pessoa física ou órgão público investido nessa função por designação específica. (SEPLAG, 2010)

Fomentar: proporcionar os meios para o desenvolvimento de (algo); estimular, promover, desenvolver. (HOUAISS, VILLAR e FRANCO, 2009, p.913)

Fontes de direito: são elementos que produzem modelos jurídicos prescritivos, isto é, estruturas normativas que, com caráter obrigatório, disciplinam as distintas modalidades de relações sociais (REALE, 2001, p. 130)

Fontes de conhecimento: consiste na identificação e captura das informações, classifica-se em Fontes primárias: relatórios anuais, documentos governamentais, conversas ou discursos, entrevistas, relatórios financeiros de empresas; Fontes secundárias: jornais, revistas, livros, programas gravados de TV e rádio. (Capuano *et al*, 2009, pág.25)

Fraude: é um ato intencional praticado por um ou mais indivíduos, entre gestores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, envolvendo o uso de falsidade para obter uma vantagem injusta ou ilegal. (TCU, 2018, p. 13)

Governança pública: uma boa governança pode ser entendida como a capacidade de reunir esforços em prol de objetivos políticos, mas que necessitam estar em consenso com princípios e valores éticos, com o respeito as leis, com a transparência, a responsabilidade administrativa, bem como, com a eficiência na prestação dos serviços públicos. (MASSARO, 2001, p. 6)

Ilícitos: os artigos 186 e 187 do Código Civil brasileiro lecionam que atos ilícitos são aqueles que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violam o direito e causam dano a outrem, ainda que exclusivamente moral. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. (União, 2002)

Implementar: pôr em execução, pôr em prática (plano, programa ou projeto); realizar. (HOUAISS, VILLAR e FRANCO, 2009, p.1054)

Indicadores: são instrumentos de avaliação que permitem comprovar empiricamente (baseado na experiência e observação) e com objetividade a progressão de uma ou várias dimensões de um projeto diante de metas preestabelecidas. (TERRIBILI FILHO, 2011, p. 258)

Programa de Integridade: é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. Em outras palavras, é uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público. (CGU, 2017, p. 7)

Moralidade: O comportamento social dos membros de determinada coletividade é determinado por princípios, normas de conduta e por padrões de comportamento genericamente reconhecidos, apesar de nem todos eles se encontrarem expressamente discriminados em leis. A moralidade envolve exatamente todo esse conjunto normativo, explícito e implícito. (ZENKNER, 2018, p. 41)

Plano Estratégico: é uma resultante de sucessivas e recursivas análises das oportunidades e ameaças (análise externa), pontos fortes e fracos (análise interna), ele constitui-se num processo dependente da capacidade perceptiva e da análise de quem o elabora. (SCHNORRENBERGER, 2009, p.51)

Políticas Públicas: são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público (SEBRAE, 2008, p. 5)

Prevenção: conjunto de medidas ou preparação antecipada de algo que visa evitar um mal. (HOUAISS, VILLAR e FRANCO, 2009, p.1549)

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Integridade

Para a OCDE (2018, p. 2), “integridade pública 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”.

Para a Controladoria Geral da União (2015), a integridade pública deve ser entendida como:

> [...] o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípuo: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente. A corrupção impede que tais resultados sejam atingidos e compromete, em última instância, a própria credibilidade das instituições públicas. (CGU, 2015, p. 5)

Zenkner (2018, p. 240) ensina como a integridade deve ser praticada no meio público, ao lecionar que:

> [...] uma definição satisfatória de integridade governamental tem que se estabelecer não apenas em relação à adoção das políticas públicas corretas, mas também em relação à sua implementação de maneira adequada, à luz do princípio da moralidade administrativa. Isso significa que os atos administrativos devem ser sempre praticados de acordo com as exigências da moral e dos bons costumes, visando uma boa administração. (ZENKNER, 2018, p. 240)

Quanto ao termo “integridade” isoladamente, o autor contribui explicando que:

> A integridade pressupõe uma consistência interna e externa de virtudes que impede a prática de atos incoerentes ou conflitantes com a postura pessoal abertamente assumida, ou seja, funciona em sentido oposto à hipocrisia. Assim, um indivíduo possuirá a virtude da integridade se suas ações ou suas omissões estiverem baseadas em uma estrutura interna de princípios éticos universais, gerando uma sensação interna de totalidade, de paz com o próprio espírito e de liberdade em relação a quaisquer influências externas. (ZENKNER, 2018, p. 46)

Na continuidade de seus ensinamentos, o autor utiliza a definição de uma pessoa íntegra para que, por analogia, seja possível reforçar o que vem a ser a integridade:

> [...] uma pessoa íntegra é aquela que não está dividida, ou seja, é uma pessoa completa, com inteireza de caráter, com todas as suas peças funcionando bem e realizando as funções esperadas, sempre de acordo com os mesmos padrões éticos, independente das circunstâncias, seja em um ambiente público ou em um ambiente estritamente privado. (ZENKNER, 2018, p. 47)

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, por meio da obra “Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública”, lista 13 (treze) recomendações consideradas estratégicas e essenciais para o alcance da integridade pública, quais sejam:

> 1) Demonstrar compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção;
>
> 2) Esclarecer responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer a eficácia do sistema de integridade pública;
>
> 3) Desenvolver uma abordagem estratégica para o setor público que se baseie em evidências e vise atenuar os riscos de integridade pública;
>
> 4) Definir altos padrões de conduta para funcionários públicos;
>
> 5) Promover uma cultura de integridade pública à toda a sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos;
>
> 6) Investir em liderança de integridade para demonstrar o compromisso da organização do setor público com a integridade;
>
> 7) Promover um setor público profissional, baseado em mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança;
>
> 8) Fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho;
>
> 9) Apoiar uma cultura organizacional aberta no setor público que responda a preocupações de integridade;
>
> 10) Aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público;
>
> 11) Certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública por parte de funcionários públicos e todos os outros envolvidos nas violações;
>
> 12) Reforçar o papel da fiscalização e controle externo no sistema de integridade pública;
>
> 13) Incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público. (OCDE, 2018).

Extrai-se, portanto, que para o alcance da integridade, o indivíduo ou a instituição pública necessita se alinhar às normas e aos princípios do Direito e, concomitantemente, aos valores sociais que conduzem à inteireza, praticando sempre aquilo que é moral, justo, que pode ser entendido como preceito universal do bem.

A transparência é forte aliada neste processo, a medida em que oportuniza a partipação da sociedade civil nos atos reservados ao administrador público.

2.2 Ética

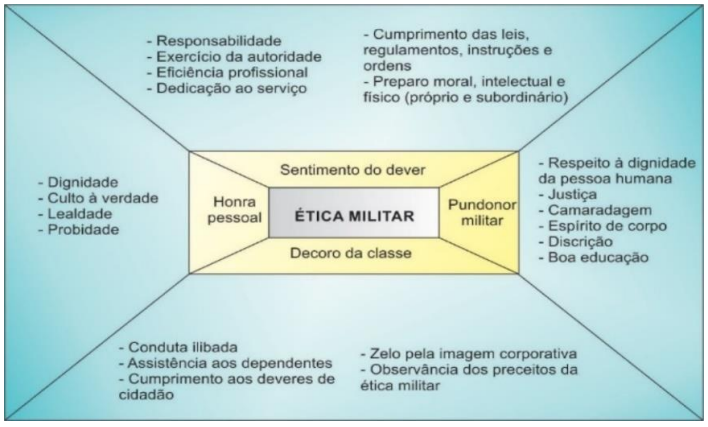
Zenkner (2019, p.31), ensina que “qualquer estudo em torno da ética sempre estará vinculado a uma reflexão em torno dos valores mais elevados de que se tem notícia”. Dando continuidade aos seus ensinamentos, o autor leciona ainda que, a ética, de modo geral:

> [...] está diretamente relacionada a um conjunto de valores e princípios que devem ser utilizados para orientar as condutas das pessoas e com base nos quais essa conduta é avaliada em relação aos seus fins. Assim, retidão de caráter, justiça nas decisões, respeito nos relacionamentos interpessoais e profissionais, equilíbrio e bondade, são apenas algumas das características que se manifestam a partir da ética. Em sentido mais amplo, é possível afirmar que esses valores são o próprio objetivo da ética”. (ZENKNER 2019, p. 31).

Ferreira (2008, p. 383 apoud Zenkner 2019 p. 31) afirma que, em termos conceituais, ética é o “estudo dos juízos de apreciação referentes à conduta humana, do ponto de vista do bem e do mal, ou o conjunto de normas e princípios que norteiam a boa conduta do ser humano”.

No “Vade-Mécum de Cerimonial Militar” do Exército Brasileiro, são estabelecidos graficamente os valores correlatos à ética militar:

Figura 1 – Ética Militar e Valores Correlatos



Fonte: A autora, com base em (EB, 2002)

A norma vigente responsável por orientar a conduta ética dos bombeiros militares do Distrito Federal, é a Lei 7.479 de 02 de junho de 1986, que aprova o Estatuto dos Bombeiros Militares do CBMDF.

A Seção II do normativo trata “Da Ética do Bombeiro Militar”:

> Art 29. O sentimento do dever, o brio do bombeiro-militar e o decoro da classe impõem a cada um dos integrantes do Corpo de Bombeiros, conduta moral e profissional irrepreensíveis com a observância dos seguintes preceitos da ética do bombeiro-militar:
>
> I - amar a verdade e a responsabilidade como fundamentos da dignidade pessoal;
>
> II - exercer, com autoridade, eficiência e probidade, as funções que lhe couberem em decorrência do cargo;
>
> III - respeitar a dignidade da pessoa humana;
>
> IV - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as instruções e as ordens das autoridades competentes;
>
> V - ser justo e imparcial nos julgamentos dos atos e na apreciação do mérito dos subordinados;
>
> VI - zelar pelo preparo próprio, moral, intelectual, físico e, também, pelo dos subordinados, tendo em vista o cumprimento da missão comum;
>
> VII - praticar a camaradagem e desenvolver, permanentemente, o espírito de cooperação;
>
> VIII - empregar todas as suas energias em benefício do serviço;
>
> IX - ser discreto em suas atitudes e maneiras e em sua linguagem escrita e falada;
>
> X - abster-se de tratar, fora do âmbito apropriado, de matéria sigilosa de qualquer natureza;
>
> XI - acatar as autoridades civis;
>
> XII - cumprir seus deveres de cidadão;
>
> XIII - proceder de maneira ilibada na vida pública e na particular;
>
> XIV - garantir a assistência moral e material ao seu lar e conduzir-se como chefe de família modelar;
>
> XV - conduzir-se, mesmo fora do serviço ou na inatividade, de modo que não sejam prejudicados os princípios da disciplina, do respeito e do decoro de bombeiro-militar;
>
> XVI - observar as normas de boa educação;
>
> XVII - abster-se de fazer uso do posto ou graduação para obter facilidades pessoais de qualquer natureza ou para encaminhar negócios particulares ou de terceiros;
>
> XVIII - abster-se, na situação de inatividade, do uso das designações hierárquicas quando:
>
> a) em atividades político-partidárias;
>
> b) em atividades comerciais;
>
> c) em atividades industriais;
>
> d) para discutir ou provocar discussões pela imprensa a respeito de assuntos políticos ou referentes à corporação, excetuando-se os de natureza exclusivamente técnica, se devidamente autorizado; e

> e) no exercício de cargo ou função de natureza civil, mesmo que seja da administração pública;
>
> XIX - zelar pelo bom nome do Corpo do Bombeiros e de cada um de seus integrantes, obedecendo e fazendo obedecer aos preceitos da ética de bombeiro-militar.
>
> Art 30. Ao bombeiro-militar da ativa é vedado comerciar ou tomar parte na administração ou gerência de sociedade ou dela ser sócio ou participar, exceto como acionista ou quotista em sociedade anônima ou por quotas de responsabilidade limitada.
>
> § 1º Os integrantes da reserva remunerada, quando convocados ou designados para o serviço ativo, ficam proibidos de tratar, nas Organizações de Bombeiros-Militares e nas repartições civis, de interesse de organizações ou empresas privadas de qualquer natureza.
>
> § 2º Os bombeiros-militares, em atividade, podem exercer diretamente a gestão de seus bens, desde que não infrinjam o disposto no presente artigo.
>
> § 3º No intuito de desenvolver a prática profissional, é permitido aos oficiais titulados no Quadro de Saúde o exercício de atividade técnico-profissional no meio civil, desde que tal prática não prejudique o serviço e não infrinja o disposto neste artigo.
>
> Art 31. O Comandante-Geral poderá determinar aos bombeiros-militares da ativa que, no interesse e salvaguarda da dignidade própria, informem sobre a origem e natureza de seus bens, sempre que haja razão que recomende tal medida. (DISTRITO FEDERAL, 1986)

Por fim, registra-se que o Plano Estratégico 2017-2024 do CBMDF elegeu a ética como um dos quatro valores institucionais, registrando que “Todo bombeiro militar é ético em suas ações, ensejando o respeito entre os bombeiros militares e entre estes profissionais e a sociedade”.

O documento diz ainda que “os valores da instituição prescrevem suas atitudes, comportamentos e caráter, refletindo o que é realmente importante” para ela.

2.3 Virtude

Nalini (2008, p. 95) defende a virtude como hábito e não como um dom inato, logo, é possível o desenvolvimento dessa habilidade no ser humano mediante a prática virtuosa, ou seja, a reiteração de atos virtuosos constrói essa qualidade no indivíduo.

Para o autor, a virtude significa o eixo central da moralidade, tendo como elementos base a prudência, a temperança, a justiça, a fortaleza, a fé, a esperança e a caridade, cujos conceitos são:

> **Prudência**, é a capacidade prática de analisar as consequências de um ato antes de sua prática;

> **Temperança**, é o comedimento nas ações, a vida humana deve evitar os excessos;
>
> **Justiça**, implica em correção, transparência, imparcialidade, honestidade, reciprocidade, veracidade e lealdade;
>
> **Fortaleza**, é o talento dos homens seguros, valorosos e vigorosos. Daqueles que sabem suportar as vicissitudes e as intempéries sempre companheiras da aventura humana;
>
> **Fé**, é sinônimo de crença, ou seja, acreditar em algo que nem mesmo se vê;
>
> **Esperança**, é ter confiança no futuro e nas promessas.
>
> **Caridade**, não é filantropia. Não é das esmolas, embora caridoso seja também generoso. Caridade é amor. (NALINI 2008, p. 95)

Zenkner (2019, p. 32) diz que a virtude, segundo o filósofo Aristóteles, significa educação e ação, exatamente porque, além de poder ser ensinada, a fim de moldar bons cidadãos, ela resulta do hábito. “Assim, um homem só se tornará virtuoso se praticar e exercer efetivamente as virtudes, fazendo o melhor governo de si e das coisas públicas ao seu alcance”.

2.4 Princípios do Direito

Medauar (2013, p. 137) leciona que os princípios do direito “constituem as bases nas quais assentam institutos e normas jurídicas". Assim, as ações da Administração Pública são disciplinadas tanto por normas, quanto por preceitos gerais basilares, com amplitude em diversas áreas de atuação.

A autora evidencia a importância dos princípios, ensinando que:

> Por ser um direito de elaboração recente e não codificado, os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos. Acrescente-se que, no âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstâncias de momento, resultando em multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. Daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres. (MEDAUAR, 2013, p. 138)

Pazzaglini (2008) define os princípios constitucionais como:

> [...] normas jurídicas primárias ou superiores de eficácia imediata, plena e imperativa, hegemônicas em relação às demais normas (constitucionais e infraconstitucionais) do sistema normativo, que, de um lado, expressam os valores transcendentais da sociedade e o conteúdo essencial da Constituição e, de outro, predefinem, orientam e vinculam a formação, o conteúdo, a aplicação e a exegese de todas as demais regras que compõe o ordenamento jurídico. (PAZZAGLINI, 2008, p. 4 apud MAZZUOLI, 2015, p. 19)

A presente revisão de literatura discorrerá sobre os princípios mais alinhados ao desenvolvimento deste trabalho, a fim de facilitar a compreensão da pesquisa.

2.4.1 Princípio da Legalidade

Carvalho Filho, (2016, p. 20) leciona que o princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração Pública. “Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não sendo, a atividade é ilícita”.

Segundo Mello (2017, apud CARVALHO FILHO, 2016, p. 20), o princípio da legalidade “implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”.

Por outro lado, Marques Neto, (2009, p. 271) entende não ser tão restritiva a expressão “senão em virtude da lei”, pois para estar alinhado ao princípio é suficiente o fundamento autorizativo para a autoridade administrativa agir, ou seja, a definição da competência em lei, cujos atos estão vinculados aos estreitos limites definidos. Logo, para o autor é desnecessário a previsão em lei de cada ato autorizativo, a não ser que esteja relacionado ao cerceamento de liberdade.

Alinhado aos ensinamentos de Marques Neto, Medauar (2013, p.140) defende uma maior abstração da exigência do princípio, pois caso contrário, paralisaria a Administração Pública frente às inúmeras atividades, as quais seriam impossíveis de tipificá-las em leis.

Medauar (2013, p. 141) lembra que antes de tudo, é necessário que o agente ou o órgão público possua habilitação legal para praticar o ato administrativo e conclui ensinando que é “vedado à Administração editar atos ou tomar medidas contrárias às normas do ordenamento. A Administração, no desempenho de suas atividades, tem o dever de respeitar todas as normas do ordenamento”.

2.4.2 Princípio da Moralidade e Probidade

Carvalho Filho (2016, p. 22) leciona que o “princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta”. Ao agir, o agente público deve, além de averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça, distinguir o que é honesto do que é desonesto. Segundo o autor, tal conduta deve ser replicada internamente, ou seja, “na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram”.

Bonato (2019, p. 67) diz que, a governança na Administração Pública não basta ter somente fundamento legal. É preciso que ela seja moral, acate os bons costumes, gere boa administração e aja com justiça, equidade e honestidade.

O autor leciona ainda que o princípio da moralidade deve direcionar todos os atos emanados da Administração Pública:

> Não se concebe, em momento algum, uma atuação desconectada da ética, isto é, deve se verificar que, em determinados momentos, mesmo coberto pela legalidade, o ato pode estar eivado de imoralidade. Um ato pode ser legal, porém, ímprobo. Isto implica dizer que, mesmo legal e correspondente à finalidade que o originou, se este ato for imoral, está fadado à invalidação. (BONATO, 2019, p. 67)

Para Medauar (2013, p. 142), a moralidade exige que a ordem jurídica não esbarre no excesso, no desvio, no arbítrio e em outras motivações que não encontrem garantia no interesse geral, público e necessário. É essencial defender e exigir a lisura nas práticas administrativas.

No que se refere à probidade, a autora ensina:

> A probidade, que há de caracterizar a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos, aparecendo como dever, decorre do princípio da moralidade administrativa. Na linguagem comum, probidade equivale a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão. A improbidade administrativa tem um sentido forte de conduta que lese o erário público, que importe em enriquecimento ilícito ou proveito próprio ou de outrem no exercício de mandato, cargo, função, emprego público. (MEDAUAR, 2013, p. 143)

Extrai-se deste princípio o dever de agir dos agentes públicos em consonância com o interesse público, primando pela transparência das ações e correção dos devios de condutas, de forma célere.

2.4.3 Princípio da Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público

Carvalho Filho (2016, p. 34) afirma que o princípio da supremacia do interesse público norteia as ações dos agentes públicos para o alcance do bem estar social (*Welfare State*). Ainda que existam conflitos entre os interesses públicos e os interesses privados, aqueles defendidos pela autoridade administrativa íntegra, serão os que melhor atenderão ao interesse público.

De acordo com Bonato (2018, p. 55) a supremacia do interesse público é marcada pela verticalização das relações pactuadas, em que a Administração Pública se encontra como parte, usufruindo os privilégios de direito público, diferente das relações privadas, caracterizadas pela horizontalização, onde as partes possuem condições equilibradas naquilo que for acordado.

Ainda segundo o autor, a Administração Pública deve buscar o atendimento do interesse público, razão pela qual diz ser um direito indisponível, ou seja, ao agente público é defeso renunciar essa prerrogativa.

Quanto ao princípio da indisponibilidade do interesse público, Medauar (2013, p. 147) explica que esta diretriz, atribuída às autoridades administrativas, responsabiliza-os pelo dever de agir, sempre que se depararem com irregularidades praticadas em face da Administração Pública. Sendo assim, “é vedado à autoridade administrativa deixar de tomar providências ou retardar providências que são relevantes ao atendimento do interesse público, em virtude de qualquer outro motivo.”

O interesse público é indisponível, ao agente público é obrigatório o dever de agir para a defesa dos interesses da coletividade, ainda que haja outros conflitos em ação.

Carvalho Filho (2016, p. 36) complementa ensinando que “os bens e interesses públicos não pertencem à administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas gerí-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.”

2.4.4 Princípio da Publicidade e Transparência

Segundo Bonato (2019, p. 65) a governança pública exige que os atos sejam de livre acesso para todos os cidadãos. “Não pode haver segredos, nada pode estar oculto”. A fase interna da licitação, a fase externa, a gestão e a execução dos contratos devem ter suas informações franqueadas a todos os interessados. “Um procedimento sem a devida publicidade é anulável” pois ela é essencial para demonstrar a transparência da Administração Pública.

O autor completa suas ideias afirmando que:

> O cumprimento do princípio da publicidade não diz respeito apenas à necessidade de publicação dos atos na imprensa oficial e nos jornais de grande circulação [...] mas acarreta também o livre acesso que qualquer cidadão queira ter sobre o procedimento licitatório, às informações e aos atos pertinentes”. (BONATO, 2018, p. 65)

Carvalho Filho (2018, p.27) explicita que a publicidade proíbe a elaboração de atos secretos pela Administração Pública, uma vez que é justo que o destinatário dos serviços prestados pelo Estado, possua o direito de ter acesso aos projetos, bem como acompanhá-los, a fim de garantir a lisura dos atos emanados pelo poder público.

Para exigir o comportamento transparente da Administração Pública, em atendimento ao mandado constitucional foi promulgada a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), cujo artigo 3º prevê:

> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
>
> I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
>
> II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
>
> III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
>
> IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
>
> V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011)

Segundo Carvalho Filho (2016, p. 28), com o advento da Lei de Acesso à Informação (LAI) “foram contempladas duas formas de publicidade. A primeira foi

denominada de *transparência ativa*, marcada pelo fato de que as informações são transmitidas" por iniciativa ou pró atividade da Administração. "A segunda chama-se *transparência passiva*" que decorre da resposta da Administração à uma provocação por parte do interessado.

A CGDF desde 2016 tem premiado as instituições públicas com o título "Organização 100% Ativa". Para tanto, o órgão deve atender aos requisitos definidos pelo edital do concurso, cujo *ranking* é definido pelo índice de transparência ativa (ITA).

2.4.5 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Inicialmente o leitor pode se surpreender ao ver este princípio do Direito em evidência, por não perceber vínculo aparente com a pesquisa, que trata da prevenção à fraude e corrupção durante as atividades de gestão e execução de contratos.

Ocorre que o respeito ao meio ambiente e a sustentabilidade são questões intimamente ligadas à gestão e execução de contratos de obras, pois, a implementação daquilo que prevê a relação contratual, precisa garantir a preservação dos recursos naturais, fauna e flora às gerações futuras, evitando o cometimento de infrações e o recebimento de sanções capazes até mesmo de paralisarem os trabalhos.

O princípio do desenvolvimento sustentável está expresso na Constituição Cidadã, em seu art. 225:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Brasil, 1988, Art. 225)

Alinhado ao exposto, o Art. 3º da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, Lei de Licitações, registra a obrigação de que o certame garanta a promoção do desenvolvimento sustentável:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e

> será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso). (BRASIL, 1993, Art. 3º)

Fiorillo (2012) em sua obra “Curso de Direito Ambiental Brasileiro” defende que:

> O princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e deste com o meio ambiente para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição. (FIORILLO, 2012, p. 87)

Já Bonato (2019, p. 59) desperta o leitor para a amplitude da acepção do termo sustentabilidade, cuja abrangência alcança a justiça social; solidariedade humana; cultura; política entendida como diálogo, convivência e debate; uma vez que a ausência de um desses elementos, pode ser entendida como uma sociedade desvencilhada do princípio da dignidade da pessoa humana.

2.5 Prevenção à fraude e corrupção

Conforme o Referencial Teórico de Combate à Corrupção do TCU (2018, p. 34), dentre os cinco mecanismos existentes de combate à corrupção e a fraude, o mais importante é a “prevenção”, a qual deve ser efetivada por meio de três práticas ou ações que, por si só, não garantem ainda a eliminação do problema: Transparência e *Accountability*; Gestão da ética e integridade; e Controles Preventivos.

Como foi informado anteriormente, este trabalho visa sugerir aprimoramentos institucionais referentes ao combate à fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos, sob a ótica do componente “gestão da ética e integridade”.

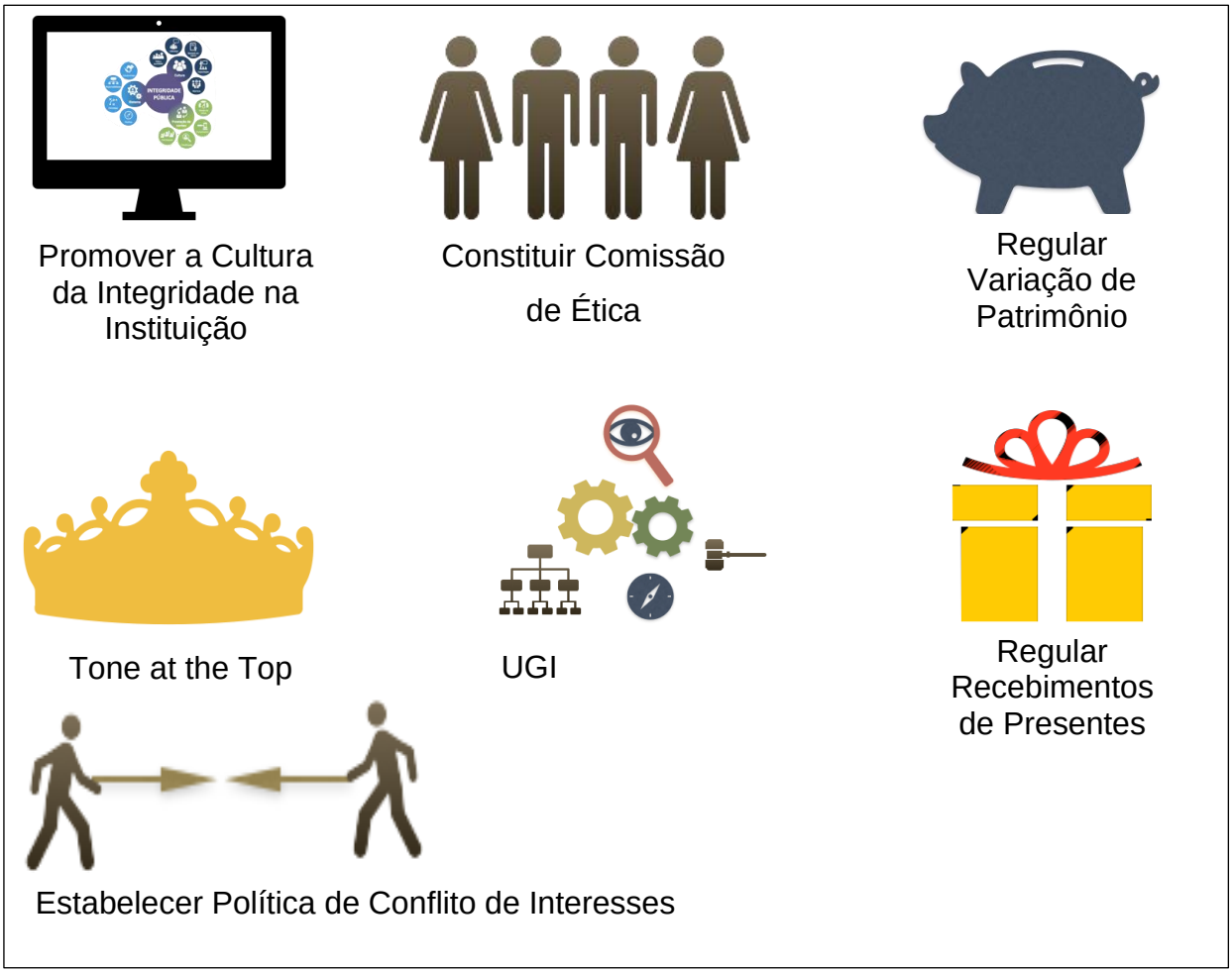
2.5.1 Gestão da ética e integridade

Segundo o Referencial Teórico de Combate à Corrupção do TCU (2018), a gestão da ética e integridade, como prática a ser implantada nos órgãos públicos para prevenir a fraude e corrupção, desdobra-se em sete ações na organização:

1) Promover a cultura da ética e da integridade na organização
2) Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração
3) Estabelecer, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta
4) Promover comissão de ética
5) Instituir política de prevenção de conflitos de interesse
6) Estabelecer condições para lidar com variação significativa de patrimônio
7) Regular o recebimento de presentes e participação em eventos (TCU, 2018, p. 36)

A fim de cumprir seu papel, o Referencial do TCU trabalha as sete ações apresentadas, relacionando a cada uma delas, um rol não exaustivo de práticas a serem desenvolvidas na instituição, no sentido de cumprir aquilo que a ação se propõe a fazer.

Figura 2- Elementos de um Programa de Integridade



Fonte: A autora, 2020 com base no TCU, 2018)

O Decreto Federal nº 9.203 de 22 de dezembro de 2017 exige a instituição de programa de integridade no âmbito da União, o qual deverá ser estruturado nos seguintes eixos:

> Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos: Ver tópico (31 documentos)
>
> I - comprometimento e apoio da alta administração;
>
> II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
>
> III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
>
> IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade. (DISTRITO FEDERAL, 2017)

O Governo do Distrito Federal sancionou o Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019, exigindo dos órgãos do GDF a implantação do programa, cujo desdobramentos serão auxiliados pela Casa Civil e pela Controladoria-Geral do Distrito Federal*:*

> Art. 21. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal devem instituir programa de integridade com o objetivo de adotar medidas destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:
>
> I - comprometimento e apoio permanente da alta administração;
>
> II - definição de unidade responsável pela implementação e acompanhamento do programa no órgão ou entidade, sem prejuízo das demais atividades nela exercidas;
>
> III - identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos de integridade sob orientação técnica da Controladoria-Geral do Distrito Federal;
>
> IV - promoção de treinamentos e eventos que disseminem, incentivem e reconheçam boas práticas na gestão pública; e
>
> V - monitoramento contínuo do programa de integridade por meio de indicadores.
>
> Parágrafo único. A instituição de programas de integridade, de que trata o caput, deve ser realizada sob coordenação da Casa Civil e da Controladoria-Geral do Distrito Federal.
>
> Art. 22. A Casa Civil do Distrito Federal, no prazo de noventa dias, contados da publicação deste Decreto, e mediante consulta ao CGov, deve estabelecer prazos e procedimentos necessários a conformação, execução e monitoramento de programas de integridade dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. (Brasil, 2019)

Já Schramm (2019, p. 52) restringiu o escopo da pesquisa para o programa de *compliance* voltado para aquisições e contratações, cujos elementos são: Instituir política de prevenção de conflito de interesse; estabelecer condições para lidar com variação significativa de patrimônio; regular o recebimento de presentes e participação de eventos; promover a cultura da transparência e divulgação proativa das informações, utilizando-se especialmente dos meios de tecnologia da informação.

O conteúdo de outras fontes de direito e de conhecimento ligadas à ética e integridade, sob o enfoque da prevenção da fraude e corrupção deverá ser analisado, a fim de robustecer as práticas já anunciadas pelo TCU, visto se tratar de rol não exaustivo e genérico.

Posteriormente, as informações compiladas precisarão ser adaptadas à realidade da Corporação e apresentadas às autoridades que possam contribuir com o trabalho, sendo esta tarefa a base da presente pesquisa.

2.5.2 Constituir Comissão de Ética

O sistema de Comissão de Ética do Distrito Federal é constituído por uma Comissão-Geral de Ética Pública (CGEP), criada pelo Decreto nº 37297 de 29 de abril de 2019, vinculada ao Governador, bem como por comissões de éticas criadas pelos órgãos do Distrito Federal:

> DA COMISSÃO-GERAL DE ÉTICA PÚBLICA
>
> Art. 1º Fica criada a Comissão-Geral de Ética Pública - CGEP, vinculada ao Governador do Distrito Federal, com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética de servidores e empregados públicos, em especial:
>
> I - integrar os órgãos, programas e ações relacionadas com a ética pública;
>
> II - contribuir para a implementação de políticas públicas tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício da gestão da ética pública;
>
> III - promover, com apoio dos segmentos pertinentes, a compatibilização e interação de normas, procedimentos técnicos e de gestão relativos à ética pública; e
>
> IV - articular ações com vistas a estabelecer e efetivar procedimentos de incentivo e incremento ao desempenho institucional na gestão da ética pública do Distrito Federal.
>
> Art. 2º A CGEP será integrada por 5 (cinco) cidadãos de reconhecida idoneidade moral, reputação ilibada e experiência na administração pública, designados pelo Governador do Distrito Federal, para mandatos de 2 (dois) anos, permitida uma recondução.

> § 1º A atuação no âmbito da CGEP não enseja qualquer remuneração para seus membros e os trabalhos nela desenvolvidos são considerados prestação de relevante serviço público, devendo ser registrados nos assentamentos funcionais do integrante.
>
> § 2º O Presidente da Comissão-Geral de Ética Pública será eleito dentre seus membros e terá o voto de qualidade em caso de empate nas deliberações.
>
> § 3º Ficará suspenso da Comissão, até o trânsito em julgado, o membro que vier a ser indiciado criminalmente, responder a processo administrativo disciplinar ou transgredir a qualquer dos preceitos do Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Civis do Poder Executivo do Distrito Federal e do Código de Conduta da Alta Administração. (DISTRITO FEDERAL, 2016)

Registra-se o viés preventivo da CGEP, uma vez que prevê em seu rol de atribuições a atuação como instância consultiva em matéria de ética pública, além da competência em dirimir dúvidas acerca da interpretação dos ditames previstos no Código:

> Art. 3º À CGEP compete:
>
> I - atuar como instância consultiva do Governador do Distrito Federal e dos Secretários de Estado em matéria de ética pública;
>
> II - administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração do Distrito Federal, devendo:
>
> a) receber propostas e sugestões para o seu aprimoramento e modernização, submetendo-as ao Governador do Distrito Federal;
>
> b) dirimir dúvidas a respeito de interpretação de suas normas, deliberando sobre casos omissos;
>
> c) apurar, mediante denúncia, ou de ofício, condutas em desacordo com as normas nele previstas, quando praticadas pelas autoridades a ele submetidas;
>
> III - dirimir dúvidas de interpretação sobre as normas do Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Civis do Poder Executivo do Distrito Federal;
>
> IV - coordenar, avaliar e supervisionar a atuação das comissões de ética dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal;
>
> V - organizar e desenvolver, em cooperação com outros órgãos/entidades, cursos, manuais, cartilhas, palestras, seminários e outras ações de capacitação e disseminação do Código de Conduta da Alta Administração e do Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Civis do Poder Executivo do Distrito Federal;
>
> VI - elaborar plano de trabalho específico, envolvendo, se for o caso, outros órgãos e entidades do Distrito Federal com o objetivo de criar eficiente sistema de informação, educação, acompanhamento e avaliação de resultados da gestão ética distrital;
>
> VII - aprovar o seu regimento interno; e
>
> VIII - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.
>
> § 1º A CGEP contará com um secretário, a quem compete prestar o apoio técnico e administrativo aos trabalhos da Comissão.
>
> § 2º Cumpre à CGEP responder a consultas sobre aspectos éticos que lhe forem dirigidas pelas demais Comissões de Ética e pelos órgãos e entidades que integram o Poder Executivo do Distrito Federal, bem como pelos cidadãos e servidores que venham a ser indicados para ocupar cargo ou

> função abrangida pelo Código de Conduta da Alta Administração do Distrito Federal. (DISTRITO FEDERAL, 2016)

No CBMDF a Corregedoria é o órgão de direção setorial competente para instaurar os procedimentos apuratórios por ofensa tanto ao Estatuto do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (EBM), quanto ao Regulamento Disciplinar do exército:

> Art. 15 À Corregedoria (COGED), órgão subordinado à Controladoria que tem por finalidade a execução das atividades de correição da Corporação, que incluem a instauração e instrução de processos administrativos e acompanhamento das demandas judiciais envolvendo bombeiro militar, compete:
>
> I - planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades desenvolvidas por suas respectivas seções, necessárias à instauração, confecção, instrução e homologação dos processos administrativos e judiciais, sob as esferas de responsabilidade penal, cível e administrativa, no âmbito da Corporação;
>
> [...]
>
> § 1º Toda documentação necessária à propositura de processo administrativo de conselho de justificação, de conselho de disciplina, de licenciamento disciplinar de praça, de tomada de contas especial e de inquérito policial militar, de competência e atribuição do Comandante-Geral, será produzida, processada e analisada pela Corregedoria. (CBMDF, 2011)

Extrai-se do Regimento que não há distinção entre as atribuições da Comissão de Ética e do Sistema de Correição, ainda que no âmbito do Distrito Federal o Sistema criado priorizou essa distinção, a fim de direcionar o julgamento de desvios éticos à uma comissão, para fortalecer a apuração e a consequente sanção, retirando de uma única autoridade esse mister.

2.5.3 Comprometimento e suporte da alta administração *(“tone at the top”)*

Preliminarmente, o comportamento íntegro da alta administração é imprescindível para fomentar um processo de disseminação e consolidação de valores, princípios e virtudes em todos os integrantes da organização, de acordo com Zenkner (2019):

> Em um programa de *compliance* já é responsabilidade dos integrantes da alta administração dar o exemplo, promover uma imagem honrada da organização e encorajar os funcionários e os parceiros de negócios a se comportarem de forma legal e ética.
>
> [...]
>
> O líder que estabelece um bom relacionamento no plano pessoal com os integrantes de sua equipe, por valores e convicções próprias, desperta o respeito, a confiança, a proximidade, o comprometimento e o afeto nas

> pessoas, pois elas percebem que o envolvimento de todos as levará numa posição melhor. (ZENKNER, 2019, p.404)

O envolvimento do Alto Comando é imprescindível, tendo em vista a obrigatoriedade de prestar contas anualmente, aliado ao risco de ser responsabilizado por práticas fraudulentas ocorridas em execução de recursos públicos tanto em contratos quanto em convênios.

À título de exemplo, segue excerto do Acordão TCU nº 3.067/2019 – Rel. Ministro Bruno Dantas – Processo 011.543/2015-9 – TCE, julgada em 10/12/2019 – plenário) cujo resultado foi a aplicação de multa ao Secretário e ao Gestor responsável pelos pagamentos, por irregularidades durante a execução de convênio:

> [...]
> 51. Quanto à responsabilização, o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor por meio de documentação idônea que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Esse entendimento tem sido adotado pelo Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-TCU-1ª Câmara, 41/2007-TCU-2ª Câmara, 143/2006-TCU-1ª Câmara, 706/2003-TCU-2ª Câmara, 533/2002-TCU-2ª Câmara e 11/1997-TCU-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes. (TCU, 2019)

Assim, leciona Zenkner (2019, p. 404), o caminho a ser trilhado para o desenvolvimento de uma cultura de integridade na organização: comportamento íntegro do alto comando, disseminação da cultura de integridade pelos canais de comunicação, implantação de canais de denúncias seguros para condutas antiéticas e ou ilícitas.

Alinhado ao exposto, o TCU (2018), em seu Referencial Teórico sobre o enfrentamento da corrupção, estabelece os pilares para externar o comprometimento da alta administração:

> Para ajudar a assegurar que postura da liderança (*tone at the top*) incentive a cultura ética, todos os membros da alta administração devem focar nos seguintes itens: i) ser um modelo a ser seguido, enquanto líder, pessoa e cidadão; ii) deixar claro aos servidores da organização que qualquer tipo de comportamento não ético, especialmente relacionado à fraude e corrupção, não será tolerado; iii) estar preparado para adotar ações corretivas firmes, incluindo aplicação de medidas disciplinares; e iv) demonstrar que adota medidas efetivas sempre que os casos de má conduta são descobertos ou relatados. (TCU, 2018, p. 43)

Neste sentido, Barros Filho (2018, p. 72) enfatiza a implantação de meios de proteção ao funcionário defensor de condutas regulares para que a estratégia tenha êxito:

> Quanto mais houver condições econômicas, intelectuais e emocionais, dentro de uma empresa, para que todos possam expressar o que gostariam que acontecesse ali dentro, menor a chance de comportamentos corruptos, e isso pode ser estendido para toda a sociedade. (BARROS FILHO, 2018, p.72)

A criação de canais de denúncia, bem como o estabelecimento de fluxo de comunicação, com proteção ao denunciante, são determinantes para a divulgação ampla dos valores, virtudes e comportamentos íntegros a serem exigidos do público interno e externo que se relaciona com a Administração Pública.

2.5.4 Unidade de Gestão de Integridade

A Portaria CGU nº 57/2019 disciplina a forma de estruturação do sistema de integridade, cujos passos iniciais são: o comprometimento da alta administração, seguido da criação da Unidade de Gestão de Integridade (UGI), cuja competência:

> Primeira fase
>
> Art. 4º Na primeira fase da instituição do Programa de Integridade, os órgãos e as entidades deverão constituir uma unidade de gestão da integridade, à qual será atribuída competência para:
>
> I - coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade;
>
> II - orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e
>
> III - promoção de outras ações relacionadas à implementação do Programa de Integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade.
>
> § 1º A unidade de gestão da integridade deverá ser dotada de autonomia e de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências, além de ter acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade.
>
> § 2º Os órgãos e as entidades deverão constituir a unidade de gestão de integridade no prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação desta Portaria. (CGU, 2019)

O Guia Prático das Unidades de Gestão de Integridade (UGI) da CGU (2019) aduz que a responsabilidade da UGI está em certificar que as ações previstas no plano de integridade estão sendo cumpridas pelas setoriais responsáveis, por isso é relevante franquear o acesso irrestrito a UGI aos dados dos departamentos

envolvidos nas ações, competindo a cada setorial o deslinde das medidas inerentes à sua atuação, senão vejamos:

> Novamente, é importante destacar que não será a UGI a realizar sozinha a gestão de riscos para a integridade! Ela apenas auxiliará a facilitação realizada pela área responsável por gestão de riscos no órgão/entidade, agregando o conhecimento que possui sobre a dimensão da integridade. São os gestores dos processos que fazem a maior parte do trabalho, sendo as áreas de riscos e de integridade apenas facilitadores. Cumpridas essas duas primeiras tarefas, a UGI se dedicará à elaboração do plano de integridade do órgão/entidade, com o apoio das demais áreas necessárias (comissão de ética, auditoria interna, planejamento, riscos, etc.). (CGU, 2019, p. 11)

O plano de integridade é um documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período, devendo ser revisado periodicamente.

No Distrito Federal a exigência para a criação da UGI encontra-se no Decreto Distrital nº 39.736/2019:

> CAPÍTULO VII
>
> DO COMPLIANCE PÚBLICO
>
> Art. 19. Os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal devem atuar alinhados aos padrões de compliance e probidade na gestão pública, estruturando controles internos baseados na gestão de riscos e garantindo a prestação de serviços públicos de qualidade.
>
> Art. 20. O CGov deve auxiliar os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal no aperfeiçoamento de políticas e procedimentos de prevenção à corrupção e promoção da integridade, podendo:
>
> I - formular, incentivar e implementar políticas e programas para o incremento de processos decisórios governamentais, para o desenvolvimento de mecanismos de integridade e prevenção à corrupção nos órgãos e entidades;
>
> II - treinar periodicamente a alta administração dos órgãos e entidades em temas afetos à ética e integridade, auxiliando-os na coordenação e monitoramento de ações de prevenção à corrupção;
>
> III - apoiar a avaliação de riscos à integridade institucional, observando padrões nacionais e internacionais;
>
> IV - propor inovações em gestão pública e cultura organizacional para o planejamento, execução e monitoramento de atividades e para a definição de escopo, natureza, período e extensão dos procedimentos de prevenção à corrupção e promoção da integridade;
>
> V - promover o reconhecimento público de pessoas que tenham se destacado em iniciativas relacionadas a ética e boas práticas de gestão;
>
> VI - fomentar a realização de estudos e pesquisas de prevenção à corrupção, promoção da integridade e conduta ética;
>
> VII - articular-se com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem no campo da prevenção à corrupção e promoção da integridade;

> VIII - apoiar e orientar as Administrações Regionais do Distrito Federal na implementação de procedimentos de prevenção à corrupção, promoção da integridade, da ética e da transparência ativa;
>
> IX - promover parcerias com empresas fornecedoras de órgãos e entidades do Distrito Federal para fomentar a construção e efetiva implementação de programas de prevenção à corrupção; e
>
> X - apoiar as empresas públicas do Distrito Federal na implantação de programas de integridade.
>
> Art. 21. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal devem instituir programa de integridade com o objetivo de adotar medidas destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:
>
> I - comprometimento e apoio permanente da alta administração;
>
> II - **definição de unidade responsável pela implementação e acompanhamento do programa no órgão ou entidade, sem prejuízo das demais atividades nela exercidas;**
>
> III - identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos de integridade sob orientação técnica da Controladoria-Geral do Distrito Federal;
>
> IV - promoção de treinamentos e eventos que disseminem, incentivem e reconheçam boas práticas na gestão pública; e
>
> V - monitoramento contínuo do programa de integridade por meio de indicadores.
>
> Parágrafo único. A instituição de programas de integridade, de que trata o caput, deve ser realizada sob coordenação da Casa Civil e da Controladoria-Geral do Distrito Federal.
>
> Art. 22. A Casa Civil do Distrito Federal, no prazo de noventa dias, contados da publicação deste Decreto, e mediante consulta ao CGov, deve estabelecer prazos e procedimentos necessários a conformação, execução e monitoramento de programas de integridade dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. (Decreto nº 39.736 , de 28 de março de 2019)

Já Schramm (2019, p. 242) defende o investimento de tempo, dinheiro e recurso em uma unidade específica destinada a aplicação de programa de integridade, o qual demonstrará o envolvimento da alta administração com o assunto.

O conteúdo de todas as outras fontes de direito e de conhecimento ligadas à ética e integridade, visando a prevenção da fraude e corrupção, deverá ser analisado a fim de robustecer as práticas já anunciadas, visto se tratar de rol não exaustivo e genérico.

2.5.5 Conflito de interesses

A Lei nº 12.813 de 16 de maio de 2013 dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no poder executivo federal, cuja definição encontra-se no artigo 3º:

> Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:
>
> I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública (BRASIL, 2013)

O Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU (2018, p. 44) ensina que o agente público no exercício de sua função deve sempre respeitar o interesse público ou "interesse primário", em detrimento ao "interesse secundário", ou seja, seus interesses pessoais, tais como, quitar um imóvel, obter dinheiro, adquirir um carro, ajudar sua igreja ou seu condomínio, fazer uma viagem, etc.

Os interesses secundários não são considerados irregularidades em si, mas podem se tornarem ilícitos se priorizados em detrimento ao interesse primário.

Isso acontece quando, por exemplo, o servidor, desejando viajar, acaba por viabilizar sua participação em cursos ou seminários fora de sua sede, que nada contribuirão para o desempenho de sua função ou instituição. Nesse caso, correto seria o servidor, gozando de afastamento legal, custear todas as suas despesas.

Se a participação for de interesse institucional, deve ser preferencialmente custeada pela própria organização. Caso contrário, os custos da participação do servidor recaem a ele próprio, ou a quem lhe convidou.

Pessoas jurídicas solicitando a presença de servidores em eventos fora da sede, podem estar mascarando um eventual "presente" acertado previamente entre as partes, cabendo à Administração prevenir a possível conduta.

No Código de Conduta Ética do Distrito Federal há a proibição do recebimento de presentes pela autoridade pública:

> [...]
>
> Art. 18. É vedada à autoridade pública a aceitação de presentes, salvo de autoridades estrangeiras nos casos protocolares em que houver reciprocidade.
>
> Parágrafo único. Não se consideram presentes para os fins deste artigo os brindes que:
>
> I - não tenham valor comercial;
>
> II - distribuídos por entidades de qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, não ultrapassem o valor de R$ 100,00. (DISTRITO FEDERAL, 2016)

A mesma norma disciplina os requisitos a serem cumprido em viagens à serviço custeadas por promotores de eventos:

> Art. 16. A autoridade pública não poderá receber salário ou outra remuneração de fonte privada em desacordo com a lei, nem receber transporte, hospedagem ou favores de particulares de forma a permitir situação que possa gerar dúvida sobre a sua probidade ou honorabilidade.
>
> Parágrafo único. É permitida a participação em seminários, congressos e eventos semelhantes, desde que tornada pública eventual remuneração, bem como o pagamento das despesas de viagem pelo promotor do evento, o qual não poderá ter interesse em decisão a ser tomada pela autoridade.
>
> Art. 17. É permitido à autoridade pública o exercício não remunerado de encargo de mandatário, desde que não implique a prática de atos empresariais ou outros incompatíveis com o exercício do seu cargo ou função. (DISTRITO FEDERAL, 2016)

O Grupo dos 20 países mais ricos do mundo (G-20, 2019, p.11), em reunião sediada no Japão, produziu o Guia de Boas Práticas e Transparência para o Desenvolvimento de Infraestruturas, cujo teor incentiva a regularidade de pagamento às contratadas pela Administração Pública como boa prática a ser adotada para a prevenção de conflito de interesses: [...] “é vital que as autoridades governamentais cumpram seus compromissos, como pagamento a tempo, para não incentivar o setor privado a cometer violações de integridade”.

É importante a Administração identificar áreas ou situações mais suscetíveis a ocorrência de conflitos de interesse e adotar medidas preventivas, tais como a consolidação em um código de conduta ética, cujo teor estabeleça o comportamento esperado dos servidores públicos:

> Código de Conduta e Integridade que inclui a prevenção de conflitos de interesse e a proibição de atos de corrupção e fraude. Os códigos também devem se referir aos canais de comunicação disponíveis para receber informações internas e externas relativas, entre outras coisas, à prática de atos de fraude e corrupção *(hotline).* (G-20, 2019, p. 10)

O Distrito Federal aprovou o Código de Conduta da Alta Administração e o Código de Ética aplicável aos Servidores e Empregados Públicos Civis do Poder Executivo e instituiu as Comissões de Ética do Poder Executivo do Distrito Federal, por meio do Decreto nº 37.297, de 29 de abril de 2016, cujo teor prevê:

> Art. 2º O Código de Conduta da Alta Administração e o Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Civis do Poder Executivo do Distrito Federal deverão estar disponíveis em todos os órgãos e entidades da

> Administração Pública sujeitos às suas normas, em local visível e de fácil acesso ao público. (DISTRITO FEDERAL, 2016)

Em que pese a norma está direcionada a servidores e empregados civis, numa leitura mais atenta nota-se o intento do legislador em abranger os militares, na medida em que há a previsão de aplicação aos ocupantes de cargo comissionado símbolo CNE 02 e também aos dirigentes máximos, de acordo com incisos II e III:

> DOS PRINCÍPIOS E VALORES FUNDAMENTAIS DA CONDUTA ÉTICA
>
> Art. 1º Fica instituído o Código de Conduta da Alta Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, cujas normas aplicam-se às seguintes autoridades:
>
> I - Secretários de Estado, Secretários de Estado Adjuntos, Secretários Executivos e Subsecretários, bem como cargos de natureza equivalente;
>
> II - dirigentes de órgãos especializados até o nível de CNE-02 ou equiparados; e
>
> III - dirigentes máximos das entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal.
>
> Art. 2º No exercício de suas funções, as pessoas abrangidas por este Código devem pautar-se pelos padrões de ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à impessoalidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral.
>
> Parágrafo único. Os padrões éticos de que trata este artigo são exigidos no exercício e na relação entre as atividades públicas e privada, de modo a prevenir eventuais conflitos de interesses. (DISTRITO FEDERAL, 2016)

O Estatuto dos Bombeiros Militares do Distrito Federal, aprovado por meio da Lei nº 7479 de 4 de abril de 1986, disciplina a conduta ética esperada desses militares. Muito embora tenha sido publicada a Lei nº 13. 937 de 26 dezembro de 2019, que emana ordem do Presidente da República para que o DF elabore um Código de Conduta Ética e Disciplinar:

> Art. 2º O art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> As polícias militares e os corpos de bombeiros militares serão regidos por Código de Ética e Disciplina, aprovado por lei estadual ou federal para o Distrito Federal, específica, que tem por finalidade definir, especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a sanções disciplinares, conceitos, recursos, recompensas, bem como regulamentar o processo administrativo disciplinar e o funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militares, observados, dentre outros, os seguintes princípios:
>
> I - dignidade da pessoa humana;
>
> II - legalidade;
>
> III - presunção de inocência;
>
> IV - devido processo legal;
>
> V - contraditório e ampla defesa;

> VI - razoabilidade e proporcionalidade;
>
> VII - vedação de medida privativa e restritiva de liberdade.” (NR)
>
> Art. 3º Os Estados e o Distrito Federal têm o prazo de doze meses para regulamentar e implementar esta Lei.
>
> Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2019)

2.5.6 Regular a variação de patrimônio

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) é uma rede composta por membros do Ministério Público, do Poder Executivo e do Judiciário, com reuniões mensais, cujo trabalho elaborado desdobra-se em Ações anuais:

> O trabalho é concretizado nas chamadas Ações, as quais são elaboradas e pactuadas anualmente pelos membros da ENCCLA. Para cada uma delas, cria-se um grupo de trabalho composto por vários órgãos e instituições, o qual tem como mandato o alcance de um ou mais produtos predefinidos, por meio de atividades como realizar estudos e diagnósticos legais-normativos e de composição de bancos de dados, elaborar propostas legislativas, averiguar o estado da arte de sistemas de cadastros, indagar necessidades e promover soluções em TI, buscar eficiência na geração de estatísticas e realizar eventos voltados à evolução dos temas por meio de debates. (ENCCLA, 2019, p. 11)

(ENCCLA, 2019, p.11) na Ação 06, prevê o acompanhamento da evolução patrimonial como medida hábil a prevenir fraude e corrupção: ‘’Prevenir e combater a corrupção e a lavagem de dinheiro por parte de agentes públicos mediante acompanhamento da evolução patrimonial e dos bens em uso’’.

Neste sentido, o Distrito Federal inseriu recomendações no Código de Conduta Ética para monitorar a variação de patrimônio das autoridades públicas:

> Das Variações Patrimôniais
>
> Art. 19. Além da declaração de bens e rendas de que trata a Lei Federal nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, a autoridade pública, no prazo de 10 dias contados de sua posse, enviará à Comissão-Geral de Ética Pública - CGEP informações sobre sua situação patrimonial que, real ou potencialmente, possa suscitar conflito com o interesse público, indicando o modo pelo qual irá evitá-lo.
>
> Art. 20. As alterações relevantes no patrimônio da autoridade pública deverão ser imediatamente comunicadas à CGEP, especialmente quando se tratar de:
>
> I - atos de gestão patrimonial que envolvam:
>
> a) transferência de bens a cônjuge, ascendente, descendente ou parente na linha colateral;
>
> b) aquisição, direta ou indireta, do controle de empresa;

> c) outras alterações significativas ou relevantes no valor ou na natureza do patrimônio;
>
> II - atos de gestão de bens, cujo valor possa ser substancialmente alterado por decisão ou política governamental.
>
> § 1º É vedado o investimento em bens cujo valor ou cotação possa ser afetado por decisão ou política governamental a respeito da qual a autoridade pública tenha informações privilegiadas, em razão do cargo ou função, inclusive investimentos de renda variável ou em commodities, contratos futuros e moedas para fim especulativo, excetuadas aplicações em modalidades de investimento que a CGEP venha a especificar.
>
> § 2º Em caso de dúvida, a CGEP poderá solicitar informações adicionais e esclarecimentos sobre alterações patrimoniais a ela comunicadas pela autoridade pública ou que, por qualquer outro meio, cheguem ao seu conhecimento.
>
> § 3º A autoridade pública poderá consultar previamente a CGEP a respeito de ato específico de gestão de bens que pretenda realizar.
>
> § 4º A fim de preservar o caráter sigiloso das informações pertinentes à situação patrimonial da autoridade pública, as comunicações e consultas, após serem conferidas e respondidas, serão acondicionadas em envelope lacrado, que somente poderá ser aberto por determinação da Comissão.
>
> Art. 21. A autoridade pública que mantiver participação superior a 5% (cinco por cento) do capital de sociedade de economia mista, de instituição financeira, ou de empresa que negocie com o Poder Público, tornará público este fato. (DISTRITO FEDERAL, 2016)

Assim, o acompanhamento de variações patrimoniais significativas no patrimônio do agente público tem sido estimulado como uma ação para prevenção à fraude e à corrupção.

2.5.7 Fraude

Segundo o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU (2018, p. 13), fraude é um “ato intencional praticado por um ou mais indivíduos, entre gestores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, envolvendo o uso de falsidade para obter uma vantagem injusta ou ilegal”.

Leciona (DONALD CRESSEY apud ZENKNER, 2019, p. 205) a existência de três elementos-chave presentes em todos os tipos de fraudes: a pressão/motivação; a oportunidade e a racionalização, os quais tornaram-se conhecidos como o triângulo da fraude.

Como conhecer os fatores motivacionais pelos quais as pessoas cometem fraude torna-se uma iniciativa importante para enfrentá-la, interessante se torna explorar um pouco mais o triângulo da fraude.

Nesse sentido, Zenkner (2019, p. 206) explica que a motivação “seria decorrente de uma pressão que o fraudador sente em decorrência de problemas financeiros não compartilháveis” e que estes problemas financeiros estariam classificados em seis categorias: dificuldades em pagar as dívidas pessoais; fracasso nos negócios; isolamento físico das pessoas que poderiam auxiliá-lo; desejo de ganhar *status* além daquilo que o rendimento familiar pode proporcionar e; relação empregador-empregado conflituosa, por julgar injusta.

Já a oportunidade para cometer um ilícito fraudulento, segundo o autor, decorreria da “facilidade de acesso a bens, pessoas, informações e sistemas informatizados que permitem que o funcionário não apenas pratique a fraude, mas possa também escondê-la”. Nessa toada, Zenkner defende que é “importante limitar o acesso dos funcionários apenas aos sistemas e informações estritamente necessários à prática efetiva de suas respectivas atividades”.

A terceira e última peça do triângulo da fraude seria exatamente a racionalização, ou seja, “o processo intelectivo pelo qual o funcionário se convence da conveniência (ou não) do comportamento fraudulento”.

O autor completa suas ideias afirmando que:

> A racionalização, entretanto, é o elemento mais perigoso do triângulo da fraude, exatamente porque é o único sobre o qual não é viável desenvolver qualquer tipo de controle, já que é impossível controlar a mente dos indivíduos. É exatamente daí que se extrai uma estreita relação entre corrupção e impunidade, sendo uma diretamente proporcional à outra. (Zenkner, 2019, p.206).

Em sua obra “Referencial de Combate à Fraude e Corrupção” o TCU (2018, p. 19), inclui um quarto elemento ao triângulo da fraude, a “capacidade”, fato este que dá origem a teoria do “diamante da fraude”.

Segundo o distinto Tribunal, para o cometimento do fato reprovável, além dos fatores do triângulo da fraude, o transgressor precisa ter as habilidades pessoais e técnicas para cometer a fraude. “Assim, a pressão é a causa-raiz da fraude, que leva o indivíduo a racionalizar e buscar uma oportunidade, e quando esse cenário está montado, bastaria a capacidade do indivíduo para a fraude ocorrer”.

Neste ponto, para os adeptos da nova teoria, é imprescindível que o agente tenha capacidade para praticar o ato ilícito, seja por meio de poderes especiais ou conhecimentos técnicos, elementos sem os quais, a configuração do ato torna-se improvável.

2.5.8 Corrupção

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) atua no Brasil apoiando o governo brasileiro a cumprir as obrigações assumidas nas convenções internacionais da ONU ratificadas pelo país, entre elas, a “Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção”, que trata o enfrentamento à corrupção em quatro modais de ação: Prevenção à Corrupção; Penalização e Aplicação da Lei; Cooperação Internacional; e Recuperação de Ativos.

O UNODC define a corrupção da seguinte forma:

> O conceito de corrupção é amplo, incluindo as práticas de suborno e de propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público. Além disso, pode envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas.

Simão Neto leciona que o conceito de corrupção só existe devido a semântica inversa trazida pela palavra honestidade:

> Corrupção significa um ato de desvirtuamento, conceito que traz aspectos negativos, reprováveis ou de desregramento de uma regra social. O conceito de corrupção só existe porque existe um conceito antônimo. Eis a situação de fato que representa o termo “honestidade”. Um ser honesto é um ser decente, que age ou se omite conforme a regra geral ensina. (SIMÃO NETO, 2014 apud LEAL; SPAREMBERGER, 2016, p. 414).

Leal e Sparemberger (2016, p. 414) ensinam que não há na tradição do pensamento político ocidental consenso ou definição sobre o que vem a ser a corrupção, assim como, não se pode falar na existência de uma Teoria Política da Corrupção. Segundo os autores, “existem diferentes abordagens sobre o tema, a partir de determinados marcos teóricos e filosóficos específicos”.

Garcia (2013) instrui que:

> O termo corrupção pode assumir vários significados, conforme os comportamentos considerados reprováveis e o ambiente que ocorre. Dependerá, inclusive, de se tratar de esfera privada ou pública. Múltiplos são seus significados. Tanto pode indicar a ideia de destruição como de mera degradação, ocasião em que assumirá uma perspectiva natural, como acontecimento efetivamente verificado na realidade fenomênica, ou meramente valorativa. (GARCIA, 2013, p. 49 apud LEAL; SPAREMBERGER, 2016, p. 414)

Infere-se, portanto, que o conceito de corrupção varia de acordo com as normas aplicáveis ao ato reprovável, dependendo de cada hipótese de incidência. Isso pode ser observado no caso concreto, quando diferentes leis são aplicáveis a um mesmo ato de corrupção, podendo incidir diferentes consequências e sanções, dependendo da ótica adotada. O Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU (2018, p.15) ilustra o fato:

Figura 3 – Tipos Penais e Corrupção

Fonte: A autora, com base em TCU (2018, p. 15)

2.6 Riscos à Integridade

A CGU, por meio do Manual para Implementação de Programas de Integridade (2017), lista, não exaustivamente, alguns dos riscos à integridade mais relevantes nas organizações públicas e que precisam ser trabalhados:

> • Abuso de posição ou poder em favor de interesses privados
> • Comportar-se de forma incompatível com a função pública
> • Conflito de interesses
> • Exercer pressão externa ilegal ou antiética para influenciar agente público/privado
> • Exercer pressão interna ilegal ou antiética para influenciar agente público
> • Nepotismo
> • Solicitação ou recebimento de propina/pagamento indevido
> • Utilização de verbas e fundos públicos em favor de interesses privados
> • Utilização/vazamento de informação privilegiada/restrita (CGU, 2017, p. 24)

Elenca ainda “duas situações que podem originar riscos de integridade em órgãos/entidades públicas: relacionamento com o setor privado e administração de patrimônio”, destrinchando-as conforme o quadro abaixo:

Figura 4 – Riscos à integridade

RISCOS	ÁREAS E PROCESSOS MAIS VULNERÁVEIS	
	Áreas	Processos
Relacionamento com o setor privado	Tributação	Cobrança de impostos e taxas, fiscalização
	Contratações	Compras, licitações
	Pagamentos	Subsídios, benefícios, patrocínios
	Autorizações	Licenças, passaportes, habilitações, documentos de identificação, autorizações, inspeções
	Poder de polícia	Supervisão, controle, regulação, fiscalização, auditoria, punição
Administração de patrimônio	Bancos de dados	Segurança nacional, informações sigilosas, documentos pessoais
	Fiscal	Transferências, isenções, indenizações, despesas, subsídios
	Bens	Compra, administração, consumo

Fonte: A autora, com base em CGU (2017, p.26)

O Manual para Implementação de Programas de Integridade da CGU (2017) elenca ainda os critérios objetivos a serem preenchidos pelo candidato à cargo em comissão, no âmbito da administração pública federal, a fim de prestigiar a moralidade e a integridade do órgão:

> 2.1. Idoneidade moral e reputação ilibada A verificação do atendimento do requisito de idoneidade moral e reputação ilibada será realizada a partir da

> análise da vida pregressa da pessoa indicada, sendo considerados, para tanto, atos, situações ou circunstâncias incompatíveis com a natureza do cargo ou função. Em todos os atos de nomeação ou designação, a autoridade deverá primar pela adoção de mecanismos de gestão de riscos para a integridade do órgão ou entidade, bem como analisar situações que possam acarretar potenciais danos à imagem da Administração Pública. 2.2. Perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado A avaliação desse critério geral deverá ser realizada sob duas perspectivas e de maneira não cumulativa, conforme descrito abaixo: i. O indicado possui formação acadêmica específica que se relaciona com pelo menos uma das competências exigidas para o cargo ou função; ou ii. O indicado possui perfil profissional compatível com o cargo ou função a ser ocupado. A verificação do perfil profissional do indicado para cargo ou função prevista no Decreto n° 9.727, de 2019, deverá levar em conta as experiências anteriores do indicado, seja no âmbito público ou na iniciativa privada, aliando essas informações às competências do cargo ou função a ser ocupado. Neste caso, não será obrigatório para a ocupação de quaisquer cargos/funções previstas no Decreto nº 9.727, de 2019, que o indicado possua curso superior. 2.3. Não enquadramento em hipóteses de inelegibilidade no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (CGU, 2017, p. 4)

Depreende-se do trecho que a mitigação dos riscos à integridade está diretamente ligada a definição de critérios objetivos para a ocupação de cargos, com o mote de homenagear o princípio da moralidade.

2.7 Contratos administrativos

Di Pietro (2014, p. 263) conceitua contrato administrativo como “os ajustes que a Administração, nesta qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Bonato (2018, p. 281) afirma que os contratos administrativos são constituídos de cláusulas, cujo teor estabelecerá os direitos e obrigações das partes, em estrita consonância com as normas previstas em lei, bem como com o edital da licitação que deu origem a avença, sempre com o fim de atender o interesse público.

Ainda de acordo com o autor, (2018, p. 283) os contratos administrativos se revestem de caraterísticas peculiares, as quais os diferenciam do contrato regido pelo direito privado. De forma sistemática tem-se o resumo das considerações registradas pelo autor:

1) a Administração Pública como um dos componentes da relação jurídica, em posição de supremacia, tratando-se de uma relação desigual;

2) Exige procedimento legal para a contratação: licitação, dispensa ou inexigibilidade de licitação;

3) Tem natureza de contrato de adesão, isto é, o particular aceita ou não é contratado;

4) É firmado com alguém especialmente selecionado para o propósito, sendo a subcontratação uma exceção;

5) Pode haver cláusulas exorbitantes, que extrapolem a órbita do direito comum, proporcionando vantagem à Administração.

Segundo Carvalho Filho (2016, p.186) as características do contrato administrativo são:

> 1. formalismo - porque não basta o consenso das partes, mas, ao contrário, é necessário que se observem certos requisitos externos e internos;
> 2. comutatividade, já que existe equivalência entre as obrigações, previamente ajustadas e conhecidas.
> 3. confiança recíproca (*intuitu personae*), porque o contratado é, em tese, o que melhor comprovou condições de contratar com a Administração, isso sem prejuízo de sua responsabilidade legal e contratual.
> 4. bilateralidade indicativa de que o contrato administrativo sempre há de traduzir obrigações para ambas as partes. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 186)

Acrescenta o autor (2016, p. 187) a imprescindibilidade de um dos polos da relação jurídica ser um órgão da administração pública, cujo objeto deverá, direta ou indiretamente, trazer benefício à coletividade.

2.7.1 Contratos de obras públicas e de prestação de serviços

Contrato Administrativo de obra, segundo as lições de Carvalho Filho (2018, p. 188) consiste em uma espécie de contrato administrativo, cujo "objeto pactuado consiste em construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de determinado bem público".

Ensina Carvalho Filho (2018, p. 189) que, utilizando-se da licitação, a obra pública pode ser realizada de forma direta, ou seja, pelo próprio órgão ou entidade da Administração, ou de forma indireta, quando realizada por terceiros.

A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações) prevê:

> Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:
> I - execução direta;
> II - execução indireta, nos seguintes regimes:
> a) empreitada por preço global;
> b) empreitada por preço unitário;
> c) (Vetado).
> d) tarefa;
> e) empreitada integral. (BRASIL, 1993)

Carvalho Filho (2018, p. 189) ensina sobre os desdobramentos do regime de execução de obras indireta, que pode ser realizado sob quatro modalidades: empreitada por preço global, empreitada integral, empreitada por preço unitário e tarefa, cujos conceitos constam do art. 6 da Lei 8.666/93:

> Empreitada por preço global, quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
> Empreitada por preço unitário, no qual o preço leva em conta unidades ou etapas determinadas da obra a ser realizada;
> Empreitada integral, quando, devido à complexidade, se contrata a obra em sua integralidade, compreendendo todas as etapas da obra, serviços e instalações;
> Tarefa, quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais. (BRASIL, 1993)

Ressalta Carvalho Filho (2018, p. 189) que outra característica do contrato de obras é a exigência contida na Lei de Licitações, referente a elaboração do projeto básico, cujo teor deverá definir previamente os elementos da obra, para posterior assinatura da avença:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
> IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (BRASIL, 1993)

Somado ao exposto, outro requisito para a regularidade da realização da licitação de obra é a exigência do Projeto Executivo, conforme previsão contida no inciso X do art. 6 da Lei 8.666/93:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

> X. Projeto executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT; (Lei 8666/1993)

Di Pietro (2014, p. 263) ensina que a definição de contrato de obra é taxativa, abrangendo apenas a construção, a reforma e a ampliação, enquanto a do contrato de serviço é exemplificativa, o que permite concluir que toda a atividade contratada pela Administração e que não se inclua no conceito de obra pública, é gerado por contrato de prestação de serviço.

2.7.2 Gestão e execução de contratos na administração pública

Nesi (2016, p.10) ensina que “a gestão de contratos é a atividade exercida pela Administração visando o controle, o acompanhamento e a fiscalização do fiel cumprimento das obrigações pelas partes”, cabendo ao agente público pautar-se pelos princípios do direito, de forma a se observar que a gestão e execução do contrato ocorram com qualidade e respeito à legislação vigente.

A Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, em seu Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, ensina:

> A gestão de contratos abrange uma série de condutas e procedimentos a serem aplicados pelo agente público e por seus representantes desde o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor, e a fiscalização da execução contratual, que contribuem para o bom uso do dinheiro público, e, para que as necessidades da Administração e da população sejam atendidas da melhor forma possível. (FEUSP, 2019, p. 3)

Ainda segundo o manual (2019, p. 3) não podemos confundir gestão do contrato com a fiscalização ou execução dele. A Gestão é o serviço geral de gerenciamento dos contratos, enquanto a fiscalização, é pontual. As duas ações são comumente confundidas, visto que possuem atribuições semelhantes. Nesse sentido, não podemos esquecer que o “gestor de contrato e fiscal, devem atuar em perfeita sintonia, pois objetivam, cada um a seu tempo e modo, a perfeita execução do contrato”.

Voltando aos ensinamentos de Nesi (2016, p. 10), o autor afirma que de nada adianta realizar uma boa licitação se a sua materialização não é acompanhada

até o final, pois a contratação é uma necessidade, e o fiscal é o responsável pela continuidade de um processo responsável e transparente.

Nesi completa seus ensinamentos instruindo que:

> É comum em um processo, quando não fiscalizado ou que apresente a omissão do fiscal, o recebimento de materiais ou serviços que não condizem com o objeto inicialmente licitado, ferindo assim o direito da competitividade.
>
> O fiscal é tão importante neste processo quanto a obrigatoriedade de licitar". (NESI, 2016, p. 10)

Prado (2014, p. 220) ensina que o contrato deverá ser executado, conforme as cláusulas previstas no instrumento da avença, em estrita observância ao ‘’que foi pactuado, dentro dos prazos previstos, com as especificações e detalhes acordados."

Enfatiza Di Pietro (2014, p. 263) no estudo da prerrogativa do poder público em fiscalizar a execução do contrato, por meio da nomeação de um agente público, o qual possuirá como atribuição:

> [...] anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados ou, se as decisões ultrapassarem sua competência, solicitá-las a seus superiores. (DI PIETRO, 2014, p. 284)

A fundamentação legal dessa atribuição está contida na Lei 8.666/1993, que prevê a nomeação de um fiscal, representante da Administração Pública, para certificar que foi cumprido ou entregue o objeto da avença:

> Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
>
> § 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
>
> § 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. (BRASIL, 1993)

Por fim, Prado (2014, p. 220) ensina que a presença do fiscal do contrato não exime a responsabilidade do contratado por seus atos, estando apenas restrita ao acompanhamento da execução, emanando orientações, intervindo e, interditando a execução, quando necessário.

2.7.2.1 Plataforma *Biulding Information Modeling* (BIM)

Bonatto (2019) leciona que o uso da tecnologia da informação na gestão e na execução de obras públicas contribui para a construção de uma sociedade sustentável:

> Via de regra o desenvolvimento tecnológico visa a diminuição dos custos de produção e o aumento da margem de lucro do capital, também atribui subsídios para um ambiente ecologicamente mais equilibrado para esta e para as futuras gerações. A tecnologia pode ser instrumento a ser utilizado numa perspectiva de uma sociedade mais solidária, justa, culturalmente respeitada e politicamente participativa, que favorece a sociedade, tendo o ser humano como o fim a ser colimado.
>
> O fato é que já existe tecnologia para uma governança de obras públicas que propicie todos esses ganhos, inclusive no Brasil, onde já se tem experimentado este caminho.
>
> Tem-se esperado da engenharia e arquitetura, e de todo o setor tecnológico, especialmente da Tecnologia da Informação, a possibilidade de se recriar seus métodos para uma boa governança e gestão de obras públicas, revendo as tecnologias já empregadas e seus fins, e repensando seus conceitos.
>
> Já está à disposição no mercado e vem sendo utilizada em diversas partes do mundo inclusive no Brasil, a tecnologia necessária para se proporcionar: projetos e obras de engenharia e arquitetura mais transparentes, com a possibilidade de participação ativa da sociedade; redução de custos; diminuição de conflitos e erros em função da melhor compatibilização entre os vários projetos da mesma obra; mais precisão nas estimativas, com projetos mais apurados; redução de aditivos contratuais, com a necessária separação entre o que é erro e o que é má fé. Trata-se da Plataforma BIM, que é o *Biulding Information Modeling*. (BONATO, 2019, p. 626)

Ainda de acordo com o autor, os países desenvolvidos tais como Estados Unidos, Canadá, Finlândia e Noruega, tem utilizado a plataforma BIM para planejar e gerir as obras públicas, com intuito de estimar custos, quantificar e qualificar o material empregado e criar um modelo virtual preciso do empreendimento que se pretende construir.

Bonatto (2019, p. 634) divulga as experiências bem sucedidas em alguns órgãos da Administração Pública direta e indireta, ao trabalhar com a plataforma BIM, desde a fase de planejamento, à pós-ocupação, são eles: DNIT, Exército Brasileiro, Infraero, INPI e os governos do Estado de Santa Catarina e Paraná.

Ainda segundo o autor, a tecnologia BIM permite a interconexão, uma concretização de rede formada por todos os subsistemas que compõe o empreendimento, facilitando a governança e a gestão de obras públicas.

Com a adoção de inovações tecnológicas o CBMDF estará alinhando-se às boas práticas da administração pública moderna, como consolidado pela (ENCCLA, 2019) na Ação 01/2019: “Desenvolver projeto de plataforma digital e outras medidas voltadas à transparência pública, aos dados abertos e à participação social.”

No CBMDF foi criado o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação, a quem compete planejar as aquisições em tecnologia na Instituição, de acordo com o inciso III do art. n° 4 da Portaria n° 22, de 13 de junho de 2013.

2.7.3 Gestão e execução de contratos no CBMDF

A Lei nº 8.255 de 20 de novembro de 1991 estruturou o CBMDF em órgãos de direção, apoio e controle, para fins desse trabalho serão detalhadas as atribuições de órgãos de direção, por estarem relacionados com o tema da pesquisa.

O Artigo 5º do referido normativo define, de forma geral, a responsabilidade dos órgãos de direção:

> Art. 5° Os órgãos de direção são encarregados do comando e da administração geral, incumbindo-se do planejamento, visando à organização da corporação em todos os níveis, às necessidades de pessoal e de material e ao emprego do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para o cumprimento de suas missões, com atribuições, ainda, de acionar, coordenar, controlar e fiscalizar a atuação dos órgãos de apoio e de execução. (DISTRITO FEDERAL, 1991)

O Decreto 7.163 de 29 de abril de 2010 regulamentou o inciso I do Art. 10-B da Lei nº 8.255 de 20 de novembro de 1991, segue um extrato do Artigo 7º destacando o trecho pertinente à atividade de contratação:

> Art. 7º Ao Comandante-Geral, na condição de responsável pela administração, comando e emprego da Corporação, sem prejuízo de outras atribuições previstas na legislação, incumbe:
>
> [...]
>
> XVI – **celebrar contratos**, convênios, termos de cooperação, parcerias e similares. (DISTRITO FEDERAL, 2010)

Salienta-se que o Comandante-Geral é auxiliado no deslinde dessa atividade pelo Subcomando-Geral, cuja estrutura e competência também foi disciplinada pela norma:

> Art. 8º O Subcomando-Geral é responsável, perante o Comandante-Geral, pela coordenação, fiscalização e controle das rotinas administrativas da Corporação, determinando aos demais órgãos de direção geral e setorial e de apoio e execução o cumprimento de suas atribuições.
>
> Parágrafo único. São subordinados ao Subcomando-Geral:
>
> [...]
>
> **II - o Departamento de Administração Logística e Financeira**;
>
> [...]
>
> Art. 9º Ao Subcomandante-Geral, sem prejuízo de outras atribuições previstas na legislação, incumbe:
>
> I - **promover a organização e a modernização administrativo-institucional da Corporação**;
>
> II - executar o planejamento aprovado pelo Comandante-Geral no tocante à competência dos órgãos que lhe são subordinados; e
>
> III - **supervisionar e coordenar as atividades dos departamentos**, inclusive as questões administrativas. (DISTRITO FEDERAL, 2010, grifo nosso)

O Departamento de Administração Logística e Financeira (DEALF) é a pasta subordinada ao Subcomando-Geral responsável pelas aquisições e contratações na Corporação, conforme previsão legal:

> **Do Departamento de Administração Logística e Financeira**
>
> Art. 31. Compete ao Departamento de Administração Logística e Financeira, além do previsto no art. 25:
>
> I - planejar, orientar, coordenar e controlar as atividades relacionadas com:
>
> [...]
>
> **c) aquisições e contratações;**
>
> [...] (DISTRITO FEDERAL, 2010, grifo nosso)

Torna-se relevante, a inserção da Recomendação do Conselho da OCDE em Matéria de Contrato Público, cujo teor enfatiza a necessidade dos gestores da área de contratos e aquisições serem detendores de notável saber, bem como de conduta ilibada para o exercício da função, conforme extrai-se do excerto:

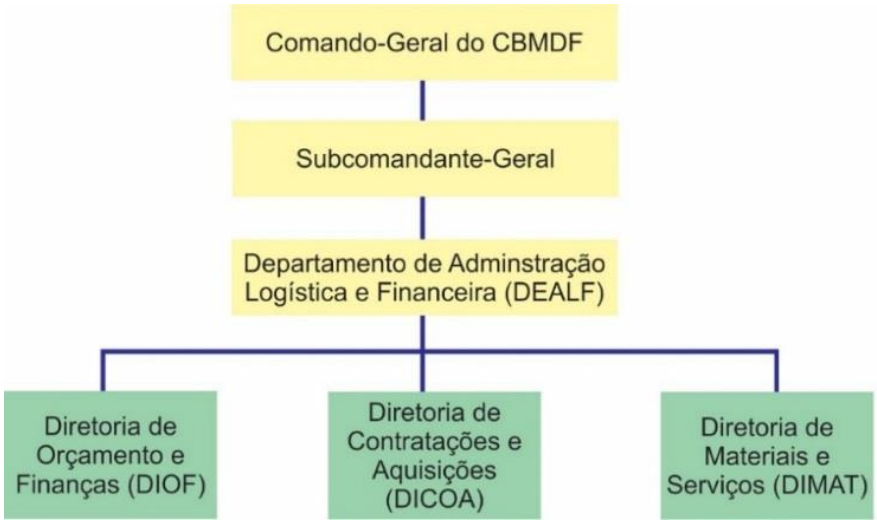
> [...]
>
> IX.RECOMENDA aos Partidários que desenvolvam uma força de trabalho afeta à contratação pública com capacidade para obter continuamente uma boa relação qualidade-preço de forma eficiente e eficaz.
>
> Para o efeito, os Partidários devem:
>
> i) Garantir que os funcionários afetos à contratação pública cumprem elevados padrões profissionais em matéria de conhecimento, implementação prática e integridade, fornecendo um conjunto de ferramentas especializado e regularmente atualizado, por exemplo: funcionários suficientes em termos de quantidade e de competências, reconhecimento da atividade de contratação pública como uma profissão específica, certificação e formações regulares, normas de integridade para os funcionários afetos à contratação pública e a existência de uma unidade ou equipe que analisa as informações

> de contratação pública e que acompanha o desempenho do sistema de contratação pública.
>
> ii) Fornecer opções profissionais com base no mérito, competitivas e atrativas para os funcionários afetos à contratação pública, através do fornecimento de meios de progressão inequívocos, proteção contra a interferência política no processo de contratação pública e a promoção de boas práticas nacionais e internacionais no desenvolvimento da carreira, de forma a melhorar o desempenho da força de trabalho afeta à contratação pública. (OCDE, 2019, p.11)

Assim, tendo em vista ser o DEALF o departamento do CBMDF a abarcar as competências de aquisição e contratação, evidencia-se como boa prática a alocação de gratificações para aquele setor, prestigiando os profissionais com experiência acadêmica e profissional neste mister.

Em que pese o DEALF também possuir a Diretoria de Orçamento e Finanças (DIOFI) e a Diretoria de Materiais e Serviços (DIMAT) em sua estrutura, detaca-se que a DICOA é a responsável pela execução das atribuições atinentes ao tema desta pesquisa, para elucidar a composição desse órgão de direção, importante observar a figura elucidativa abaixo:

Figura 5 – Organograma geral do DEALF



Fonte: (MACARIO, 2015)

À DICOA, diretoria subordinada ao DEALF, recai as seguintes competências:

> Art. 33**. Compete à Diretoria de Contratações e Aquisições**, órgão incumbido das atividades relacionadas com as contratações e aquisições, além do previsto no art. 26:
>
> [...]
>
> IV – **formalizar e administrar contratos administrativos**, convênios, termos de cooperação e ajustes congêneres, e seus respectivos aditamentos; e
>
> V – **fiscalizar e orientar a execução dos contratos e convênios**. (DISTRITO FEDERAL, 2010, grifo nosso)

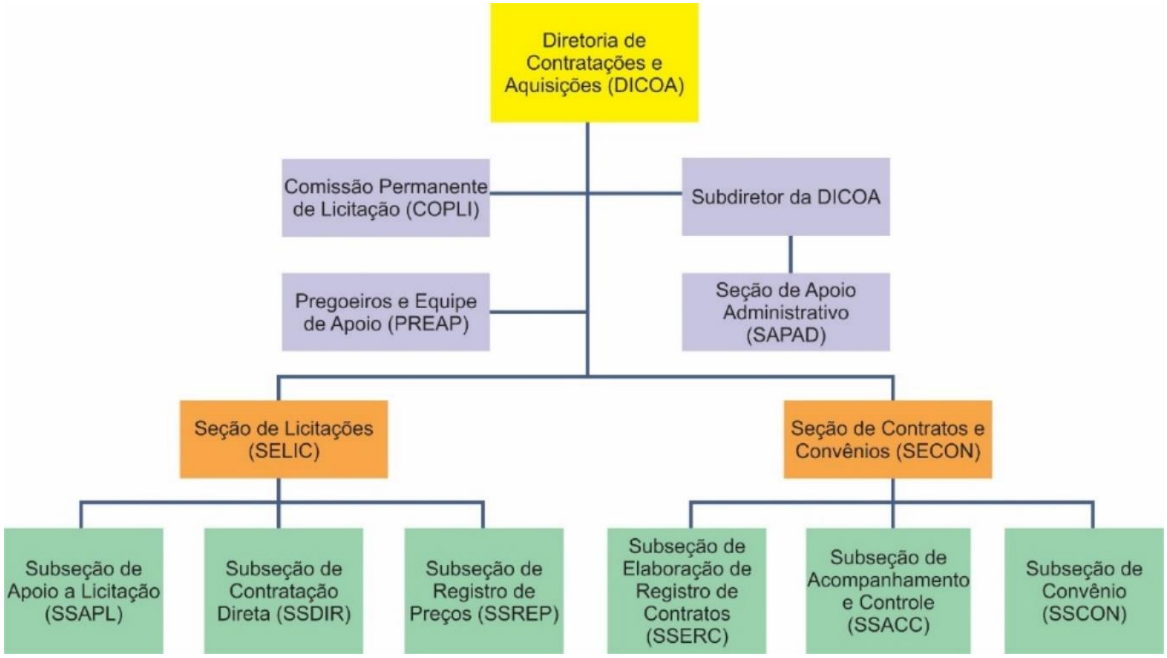
O Regimento Interno do DEALF, publicado no Anexo 3 do Boletim Geral nº 77 de 25 de abril de 2011, p. 41, disciplina que:

> [...]
>
> Art. 44 A Diretoria de Contratações e Aquisições (DICOA), órgão de direção setorial do sistema de administração logística e financeira, tem por finalidade dirigir, planejar e executar os procedimentos operacionais das licitações, bem como dos casos de sua dispensa ou inexigibilidade, e consequente **contratação das obras, serviços, compras, alienações e locações, para atender às necessidades logísticas demandadas pelos diversos órgãos do CBMDF**.
>
> [...]
>
> Art. 45 Para o desempenho de suas atribuições, a DICOA está organizada da seguinte forma:
>
> I – Direção:
>
> a) Comissão Permanente de Licitação (COPLI);
>
> b) Pregoeiros e Equipe de Apoio (PREAP);
>
> c) Seção de Apoio Administrativo (SAPAD);
>
> II – Seção de Licitações (SELIC):
>
> a) Subseção de Apoio à Licitação (SSAPL);
>
> b) Subseção de Contratação Direta (SSDIR);
>
> c) Subseção de Registro de Preços (SSREP);
>
> III – Seção de Contratos e Convênios (SECON);
>
> a) Subseção de Elaboração e Registro de Contratos (SSERC);
>
> b) Subseção de Acompanhamento e Controle (SSACC);
>
> c) Subseção de Convênio (SSCON);
>
> [...]
>
> Art. 46 À DICOA compete:
>
> [...]
>
> II – realizar licitações, adesões ao Sistema de Registro de Preços, dispensas e inexigibilidades de licitação e o cadastro de empresas interessadas em participarem das licitações do CBMDF nas modalidades de Convite e Tomada de Preços, **com vistas às compras e contratações necessárias ao funcionamento da Corporação**;
>
> III – autuar e dar prosseguimento aos processos administrativos relativos às aquisições e contratações;
>
> IV – administrar o Sistema de Registro de Preços da Corporação;

> V – **formalizar e administrar contratos administrativos, convênios, termos de cooperação e outros ajustes, bem como seus respectivos aditamentos**; e
>
> VI – **fiscalizar e orientar a execução dos contratos e convênios**. (CBMDF, 2011)

De maneira análoga, segue organograma detalhado da DICOA para melhor compreensão espacial dos setores referenciados.

Figura 6– Organograma geral da DICOA



Fonte: (MACARIO, 2015)

3 METODOLOGIA

3.1 Apresentação

A coleta de dados para o aprofundamento no tema foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica, no período compreendido entre junho de 2019 e janeiro de 2020.

Por conseguinte, para facilitar o acesso a diversidade de livros no assunto, houve ampla pesquisa no acervo da biblioteca física do Superior Tribunal de Justiça (STJ), bem como na do Tribunal de Contas da União, cujas palavras-chave para a seleção dos livros utilizados foram: fraude, corrupção, integridade, execução de contratos de obras.

Outro passo dado foi a pesquisa nos sítios eletrônicos dos órgãos de controle externo tanto da União quanto do Distrito Federal, possuidores de referenciais teóricos sobre o tema, principalmente o Referencial Teórico de Combate à Corrupção do TCU de 2018, bem como os seguintes títulos da Coleção Programa de Integridade da CGU: Guia de Integridade Pública (2018), Manual para Implementação de Programa de Integridade no Setor Público (2017)

3.2 Referente ao objetivo específico nº 1

O objetivo específico nº 1 da pesquisa foi “Apontar as fontes de direito e de conhecimento que contenham informações importantes relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público”.

Assim, foi elaborado um quadro, com o fim de reunir todo o arcabouço de leis, normas, decretos, manuais, portaria, jurisprudência, e outras fontes de conhecimento em um único lugar, para servir de norte para dar prosseguimento a pesquisa.

Para atingir esse passo, foram feitas pesquisas em três sítios eletrônicos.

No sítio da Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF), foi visitada a aba “Transparência, Combate à Corrupção e Controle Social”, cujo teor remete aos compêndios legislativos vigentes, atinentes ao tema.

No *site* da Controladoria Geral da União, foi visitado o *link* “assuntos”, onde remete-se a um outro *link* nomeado “Legislação sobre Integridade”.

No Tribunal de Contas da União, foi explorado o *link* “pesquisa”, cujas palavras-chave utilizadas na busca foram “prevenção” e “execução de contratos”.

Além disso, outras ações foram desencadeadas, conforme abaixo:

1) Aquisições de livros virtuais e físicos, constantes da seção Referência Bibliográfica;

2) Visitas as bibliotecas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do TCU, com empréstimos dos seguintes títulos: Guia da Integridade Pública, *Compliance* nos Contratos Administrativos; e Gerenciamento de Riscos, OCDE, (ABMIL, STJ e TCU);

3) Registros de dados coletados no Curso de *Complience* ofertado pelo Instituto de Direito Público (IDP); bem como pelo Seminário de Foz do Iguaçu em Contratações Públicas e *Compliance;*

4) Leitura, interpretação, análise, comparação, estudo, seleção e tratamento de dados e informações.

Somado ao exposto, houve a realização de entrevista junto ao Controlador Geral do Distrito Federal, bem como junto ao Ministro da Controladoria Geral da União, capacitados a tratar do tema, no intuito de contribuir com o alcance do objetivo.

Salienta-se que o agendamento da entrevista com o Controlador-Geral do Distrito Federal foi efetivado durante a abertura da I Semana de Integridade, promovida por aquele órgão de controle externo, nas dependências da Academia de Bombeiro Militar (ABMIL).

O roteiro da pesquisa foi criado, após a leitura das obras de Zenkner, Integridade Governamental; bem como Schramm, *Complience* nas Contratações Públicas; assim houve o esclarecimento das dúvidas suscitadas.

Em relação ao Ministro da CGU, o contato foi feito no I Seminário Internacional de Segurança Pública do Distrito Federal, momento em que a autoridade pediu para marcar a data junto ao Cerimonial da CGU, o que foi feito.

Por fim, o resultado deu subsídio a construção do Quadro 1 intitulado: Fontes de Direito e de Conhecimento contendo informações importantes relacionadas a ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público.

Frisa-se que o objetivo de abranger a CGDF e a CGU deve-se ao fato de o CBMDF utilizar tanto recursos da União quanto do Distrito Federal, para custear suas despesas.

3.2.1 Procedimentos para alcance do objetivo específico nº 2:

O objetivo específico nº 2 da pesquisa foi “Extrair das fontes de direito e de conhecimento apontadas pelo objetivo específico nº 1, boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, visando a prevenção à fraude e corrupção na Administração Pública”,

Neste passo, partindo do compêndio de leis e contribuições jurisprudenciais e doutrinárias acerca do tema, partiu-se para o estudo de cada elemento, com o fim de extrair as **boas práticas** relacionadas a Gestão da Ética e Integridade, cujo resultado subsidiou a elaboração do Quadro 2 intitulado: Boas Práticas relacionadas à Gestão da Ética e Integridade capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público.

3.2.2 Procedimentos para alcance do objetivo específico nº 3:

O objetivo específico nº 3 da pesquisa foi: “Adaptar as boas práticas obtidas pelo objetivo específico nº 2, às atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF”.

Este passo foi cumprido com a leitura atenta de cada item e a adequação às competências previstas no Regimento Interno do DEALF, mas especificamente referente às atribuições da DICOA, SECON, SSACC, combinado com as prescrições contidas na Lei 8.666/1993, além da Lei 7479/1983, para permitir o amoldamento à realidade Institucional.

Assim, houve a validação, mediante entrevistas com autoridades experientes na temática, além de submissão do quadro objetivo nº 4 ao Diretor de Contratos e Aquisições, por meio do Processo Sei 0053-00001798/2020-06. A contribuição ofertada fundamentou-se na vivência, na observação de casos concretos, na implantação de ações para aprimorar a gestão, bem como na execução de recomendações exaradas pelos órgãos de controle externo e interno, com intuito de aperfeiçoar a gestão e fomentar a atividade de prevenção.ondutas analisadas.

Neste ponto, frisa-se que para gerir bem o conhecimento intrínseco das autoridades, acumulado ao longo do exercício do mister público, é relevante a consolidação dessa experiência em manuais, ou em pesquisas cientificas, como a que se propõe no presente estudo.

Registra-se, que nem sempre os conhecimentos acumulados ao longo do desempenho das funções são registrados em livros, na elaboração de legislações, manuais ou outras fontes extrínsecas de conhecimento.

Após a elaboração do Quadro nº 4, cujo teor trata das “Boas Práticas relacionadas à Gestão da Ética e Integridade, capazes de colaborar com a prevenção à fraude e à corrupção na execução de contratos do CBMDF”, a informação passou pelo crivo dos especialistas no assunto.

Salienta-se que o quadro foi construído com base na coleta de ensinamentos registrados em manuais, normativos, jurisprudências, conferências, guias e demais fontes escritas de informação, faltando-lhe ser submetido a uma etapa importante, qual seja: às considerações de autoridades competentes, experientes nos assuntos relativos à pesquisa.

Para cumprir esse objetivo, o Quadro de nº 3 foi reavaliado por parte da autora, após a análise das colaborações recebidas de duas autoridades:1) Dr. Nísio

Tostes, Promotor de Justiça Militar do Distrito Federal; 2) Sr. Ten-Cel Pereira, Subdiretor de Contratações e Aquisições do CBMDF.

3.3 Escolhas metodológicas e contextualização dos métodos

3.3.1 Metodologia quanto à abordagem

Salienta-se que para o deslinde do presente estudo o método que melhor se amolda é o dedutivo, dada a relevância das mudanças sociais ao pretender fomentar práticas alinhadas à integridade, vejamos o posicionamento (PRODANOV e FREITAS, 2013): “Empregado em pesquisa qualitativa, é um método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade, pois considera que os fatos não podem ser relevados fora de um contexto social, político, econômico etc.”

De acordo com LAKATOS (2010) em relação a abordagem a pesquisa é classificada em qualitativa, pois baseia-se na coleta dados, para análise das circunstâncias correlatas ao tema proposto.

Quanto aos objetivos mais gerais, leciona (GIL, 2010, p. 27) classifica-se a pesquisa em exploratória.

Já em relação a coleta de dados a pesquisa classifica-se em bibliográfica, mas também documental, aliada a realização de entrevistas semi-estruturadas.

Por fim, o estudo quanto a natureza classifica-se como aplicado.

3.3.2 Universo

Por definição, o universo da pesquisa recai àqueles que, de alguma maneira, podem opinar sobre o fenômeno estudado. Nesse sentido, o universo desta pesquisa é composto pelas autoridades responsáveis pelo incentivo a implantação de boas práticas preventivas relacionadas a gestão da ética e da integridade na gestão e execução de contratos administrativos, quais sejam: Diretor de Aquisições e Contratações, Promotor de Justiça atuante na Auditoria Militar do DF (AMDF),

Controlador-Geral do Distrito Federal (CGDF), bem como o Ministro da Controladoria Geral da União (CGU).

3.3.3 Amostra

Do universo definido, dispensável a definição da amostra, uma vez que houve a contribuição de todas as autoridades inicialmente previstas: o Diretor de Contratações e Aquisições da instituição, Ten-Cel Hélio Pereira Lima, possuidor de 25 anos de serviço, bacharel em Direito, 9 anos na área de contratos e aquisições do CBMDF, Promotor de Justiça Dr. Nísio Tostes atuante na AMDF por 25 anos, além do Controlador-Geral do Distrito Federal, Dr. Aldemário de Castro, Procurador Federal da Fazenda Nacional há 24 anos e professor universitário, bem como Dr. Wagner Rosário, Ministro da Controladoria Geral da União, desde 2017, graduado e pós-graduado em Ciências Militares pela Academia das Agulhas Negras e pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, respectivamente, e é mestre em Combate à Corrupção e Estado de Direito pela Universidade de Salamanca, na Espanha.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Referente ao objetivo específico nº 1

1.1 Resultado e Discussão

O objetivo específico nº 1 da pesquisa foi “Apontar as fontes de direito e de conhecimento relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público”.

Destaca-se a amplitude de material elaborado a respeito do tema, tanto em nível internacional, resoluções, convenções, acordos, como nacionais, cujo marco na temática foi a Lei de Conflitos de Interesses e a Lei de Combate a Corrupção em Empresas Privadas.

O tema tem sido difundido por iniciativas de órgãos públicos, tais como a CGU, que tem elaborado referenciais teóricos para auxiliar os órgãos na elaboração e implantação de um plano de integridade, bem como a ENCCLA liderada pelo Ministério Público Federal, cujas ações concretas se materializam em planos de ações resultantes de encontros mensais, mas com divulgação anual, para que todos possam dar sua contribuição na construção de uma cultura de integridade.

Em que pese no CBMDF ainda não existir um programa com essa nomenclatura, registra-se o engajamento institucional em alcançar a transparência, em implantar a gestão de riscos, bem como em fortalecer às ações de ouvidoria relacionadas a canais de denúncia.

Para faciliar a visualização dos instrumentos normativos já vigentes direcionados a disciplinar as boas práticas relacionadas a implantação de um programa de integridade na administração pública, registra-se na figura abaixo, a seleção das fontes deste estudo, as quais foram responsáveis pelo suporte jurídico da presente pesquisa, fato este que resultou na elaboração e entrega do quadro abaixo:

Figura 7 – Quadro Resultante do Objetivo Específico nº 1 (Quadro nº1)

Fontes externas de direito contendo informações importantes relacionadas à ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público		
Nº	Fonte de direito	Descrição/Observação
1	Caderno do Pacto – Anticorrupção, Cultura de Integridade e Ética nos Negócios	Caderno da ONU com 10 princípios para a cultura da integridade e combate à corrupção
2	Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais	Convenção internacional da OCDE a favor da integridade e anticorrupção
3	Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)	Convenção internacional da OEA a favor da integridade e anticorrupção
4	Convenção das Nações Unidas contra Corrupção	Convenção internacional da ONU a favor da integridade e anticorrupção
5	Curso “Fundamentos da integridade pública – Prevenindo a corrupção”	Curso gratuito, aberto ao público e *on line*, oferecido pelo TCU
6	Decreto 9.203 de 22 de novembro de 2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
7	Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade	Guia elaborado pela CGU e disponível para download no site do órgão
8	Guia Prático das Unidades de Gestão de Integridade	Guia elaborado pela CGU e disponível para download no site do órgão
9	Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública	Guia elaborado pela CGU e disponível para download no site do órgão
10	Guia de Integridade Pública	Guia elaborado pela CGU e disponível para download no site do órgão
11	Manual para Implementação de Programas de Integridade	Guia elaborado pela CGU e disponível para download no site do órgão
12	Referencial de Combate à Fraude e Corrupção 2ª edição	Guia elaborado pelo TCU e disponível para download no site do órgão
13	Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública	Caderno da OCDE com 13 princípios para a cultura da integridade e combate à corrupção
14	Recomendação do Conselho da OCDE sobre Contratos Públicos	Recomendações para a efetividade e eficácia dos contratos administrativos
15	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro. (ENCCLA)	Plano de ações elaborado pelo colegiado para enfrentar à fraude e à corrupção e a Cartilha de Integridade nas Compras Públicas

Continuação

Continua...

Fontes externas de direito contendo informações importantes relacionadas à ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público		
Nº	Fonte de direito	Descrição/Observação
16	Lei 7479 de 2 de junho de 1986	Estatuto dos Bombeiros Militares do Distrito Federal
17	Lei 8.429 de 02 de junho de 1992	Lei da improbidade administrativa
17	Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011	Lei de acesso à informação
18	Lei 12.813 de 16 de maio de 2013	Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal
19	Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira
20	Lei nº 13. 937 de 26 dezembro de 2019	Determina a elaboração de código de conduta ética e disciplinar pelo CBMDF e PMDF
21	Lei nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018	Dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Distrito Federal, em todas esferas de Poder
22	Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000	Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais
23	Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002	Aprova a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (OEA)
24	Decreto nº 4.410 de 07 de outubro de 2002	Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)
25	Decreto Legislativo nº 348 de 30 de março de 2005	Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
26	Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006	Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
27	Decreto nº 39.736 de 28 de março de 2019	Institui no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal, a Política de Governança Pública e *Compliance*.
25	Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018	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

Continua...

Continuação

Fontes externas de direito contendo informações importantes relacionadas à ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público		
Nº	Fonte de direito	Descrição/Observação
26	Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019	Altera dispositivos da Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018
27	Acordão 3.073/2019 – Plenário – TCU Relator: Ministro Bruno Dantas	Representação em face de servidores da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) por recebimento de presentes: cesta de vinhos e ingressos copa 2014, os quais foram dados com o intuito de inibir as fiscalizações na obra. Resultado: recomenda o órgão aprimorar a norma de recebimento de presentes
28	Acordão 7.428/2019 – Plenário – TCU Relator: Ministro Augusto Nardes	Representação em face do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná por pagamento de serviços incompatíveis com o que deveria ser entregue. Contratação de empresa pertencente a parente do gestor público. Resultado: autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990
29	Acordão 3.137/2019 – Plenário – TCU Relator: Vital do Rêgo	Auditoria do TCU em diversos órgãos da Administração Pública Federal acerca de provimento de pessoal a cargos da alta administração Resultado: Criação pelo Ministério da Infraestrutura, da Subsecretaria de Governança e Integridade, cujo mister é avaliar o preenchimento dos requisitos experiência e formação nos candidatos aos cargos comissionados do órgão.
30	Entrevista junto ao Controlador Geral do DF	Entrevista semiestruturada
	Entrevista junto ao Ministro da Controladoria Geral da União	

Fonte: (A autora, 2020)

Somado ao exposto, houve entrevista com a autoridade da Controladoria Geral do Distrito Federal, capacitada a tratar do tema, no intuito de coletar informações em andamento naquele órgão, para subsidiar a pesquisa.

O Prof. Dr. Aldemário Araújo de Castro, Controlador-Geral do Distrito Federal, pontuou as seguintes considerações:

Pergunta 1) A CGDF diferencia programa de compliance e de integridade?

Objetivo: identificar a acepção da palavra *compliance* no Decreto 39.736/2019.

Resposta: Existe uma complexidade na aplicabilidade dos termos. Para mim, programa de integridade e *compliance* visam à mesma coisa, porém, o primeiro termo é utilizado nas organizações públicas e o segundo, em organizações privadas.

Pergunta 2) A CGDF possui algum plano de ação visando a implantação da cultura da integridade nos órgãos do GDF, a fim de auxiliá-los a cumprir o Decreto nº 39.736 de 28 de março de 2019, que prevê a implantação de *compliance*?

Objetivo**:** averiguar o andamento das ações por parte da CGDF a fim de verificar o prazo em que serão reguladas, antecipando o CBMDF às ações que serão necessárias.

Resposta: A CGDF tem um projeto para implantar o combate à corrupção por meio do fomento à integridade, nos moldes do gerenciamento de riscos, já em 2020.

Pergunta 3) Há na CGDF algum trabalho desenvolvido com o mote de implantar medidas preventivas, para primar pela correção na execução de contratos administrativos?

Objetivo**:** buscar boas práticas adotadas por aquele órgão que poderiam ser adotadas pelo CBMDF.

Resposta: Para 2020 temos a previsão de executar duas ações: a primeira implicará num aumento do controle nas contratações referentes a obras e a segunda irá utilizar os achados contidos nos relatórios de auditoria e inspeção, para compor um trabalho de prevenção à fraudes e corrupção.

Pergunta 4) A Subcontroladoria de Combate à Corrupção do CGDF, tem adotado algum material para nortear os órgãos do GDF, na implantação de boas práticas para a prevenção da fraude e corrupção? Caso positivo, há alguma medida aplicável a execução de contratos? Poderia disponibilizá-los?

Objetivo**:** identificar materiais em construção para auxiliar na instrução da pesquisa, dada a atualidade do tema, e a carência de materiais no *site* da CGDF.

Resposta: Há um projeto para produzí-lo no ano que vem [2020]. No momento, possuímos alguns materiais que tratam da gestão da integridade, os quais irei repassá-los, pois não estão disponíveis no sítio.

Pergunta 5) Há alguma outra contribuição à presente pesquisa que Vossa Senhoria gostaria de registrar, não abarcadas nas questões anteriores? Quais?

Objetivo: oportunizar a autoridade a contribuir com a pesquisa, por iniciativa própria.

Resposta: Diria que no Brasil, particularmente, a integridade é um desafio enorme, pois temos uma cultura de tolerância a irregularidades, que começa com atos mais banais até casos mais complexos. No livro 1808, Laurentino Gomes relata o costume da Corte Portuguesa em limpar a casa e jogar as sujeiras pela janela, desprezando o espaço público. Por outro lado, a prática de ficar com troco maior não é considerado problema no país. No Brasil, o sujeito que se dá bem possui uma admiração da sociedade. A reversão dessa cultura é o maior desafio enfrentado hoje pela Administração Pública. Precisamos construir mecanismos e incentivar as instituições e a sociedade a implantarem essa nova cultura de ética e integridade. Temos que fazer isso por meio da educação, da participação da sociedade civil, do controle, da transparência e de condutas preventivas.

O Prof. Dr. Aldemário Araújo de Castro, Controlador-Geral do Distrito Federal, oportunizou um momento ímpar de aprendizado, devido a sua experiência e a credibilidade das informações repassadas, fazendo com que o resultado da entrevista ultrapasse aquilo que era esperado.

Cada resposta da autoridade acabou por esclarecer, respectivamente, que:

1) *Compliance* e programa de integridade são aplicados em ambientes distintos;

2) Em 2020 o órgão pretende regulamentar a implantação do programa de integridade previsto no Decreto nº 39.736 de 28 de março de 2019;

3) Em 2020, há previsão da implantação de medidas que irão aumentar o controle em contratos de obras, bem como, prevenção à fraude e corrupção;

4) Em 2020, o órgão pretende lançar material auxiliando a implantação de boas práticas para a prevenção da fraude e corrupção;

5) Implementar a integridade no Brasil é um desafio e seus princípios devem envolver todos da sociedade, não só os agentes públicos.

Como resultado prático, foi possível construir e entregar o quadro em questão, que aponta as principais fontes de direito e de conhecimento não produzidas pelo CBMDF, relativas à ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção à fraude e corrupção nas entidades públicas.

Espera-se que a coletânea apresentada sirva de atalho e ponto de partida para aqueles que necessitem desenvolver quaisquer estudos ou trabalhos na área de ética e integridade, visando o enfrentamento da fraude e corrupção na administração pública, especialmente na implantação de programa de integridade institucional.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o respectivo quadro-síntese é capaz de oferecer organização espacial e reunião de instrumentos, refletindo-se em facilitação do trabalho, celeridade e eficiência.

Por fim, houve entrevista com o Ministro da Controladoria Geral da União, no intuito de coletar informações em andamento naquele órgão, para subsidiar a pesquisa.

O Dr. Wagner Rosário, Ministro da CGU, pontuou as seguintes considerações:

Pergunta 1) A CGU participou ativamente da convenção em Abu Dhabi, o senhor poderia disponibilizar o material produzido?

Objetivo**:** Acessar o conteúdo do material produzido pela CGU e discutido na convenção.

Resposta: Irei repassar por e-mail.

Observação: enviado o email pelo Chefe de Gabinete do Ministro, Dr. Janildo Guedes Soares, com a seguinte descrição: *"*Segue, em anexo, documento que compila todas

as resoluções aprovadas na COSP, inclisive aquela proposta pela CGU – Resolução 8/3 *''Promotion integrity in the public sector among States parties to the United Nations Convention against Corruption*". (página 11).

Estes e os demias documentos da Conferência podem ser encontrados no link: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/sessiom8.html.

Pergunta 2: O código de conduta ética e o código de conduta disciplinar podem ser compilados em um compêndio?

Objetivo: Compreender o modo de execução da elaboração do código de conduta ética disciplinar previsto na Lei. 11.397/2019.

Resposta: As boas práticas internacionais lecionam que a ética e a correição devem estar em ambientes separados, aquela mais focada na prevenção, enquanto essa no controle. Importante que a comissão de ética seja uma instância composta pela Alta Administração, para legitimar o poder e punir altos gestores. Da mesma forma, o código de conduta ética deve ser distinto do código disciplinar.

Pergunta 3: A competência para julgar infrações éticas e disciplinares são concentradas na CGU?

Objetivo: Identificar se há similitude com a competência da Controladoria do CBMDF.

Resposta: Não, pois é complicado trazer as infrações éticas dos ocupantes dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) para serem julgados exclusivamente por mim, para isso é acionada a Comissão de Ética Pública (CEP), de acordo com o previsto na Lei 12.813 de 16 de maio de 2013.

Pergunta 4: Como está definida a competência para julgar infrações éticas e para julgar as disciplinares?

Objetivo: compreender como é feita a distinção de competências entre a CEP e a CGU

Resposta: Há casos em que a matéria é apreciada tanto pela CGU quanto pela CEP, mas a separação das competências está definida na lei.

Observação: O Chefe de Gabinete do Ministro esclareceu esse ponto, por meio de e-mail: “Em relação ao conflito de interesses, a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (em especial o parágrafo único do artigo 8º) evidencia a divisão de competências entre a CEP e a CGU. Quanto às hipóteses que a “CGU julga”, estas estão elencadas no artigo 5º da referida Lei”.

A Lei nº 12.813 assim prevê:

> [...]
>
> Art. 2º Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos:
>
> I - de ministro de Estado;
>
> II - de natureza especial ou equivalentes;
>
> III - de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e
>
> IV - do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes.
>
> Parágrafo único. Além dos agentes públicos mencionados nos incisos I a IV, sujeitam-se ao disposto nesta Lei os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento.
>
> [...]
>
> Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:
>
> I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;
>
> II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;
>
> III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;
>
> IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
>
> V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;
>
> VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e
>
> VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.
>
> Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou

> empregos mencionados no art. 2º ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.
>
> [...]
>
> Art. 8º Sem prejuízo de suas competências institucionais, compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e à Controladoria-Geral da União, conforme o caso:
>
> I - estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses;
>
> II - avaliar e fiscalizar a ocorrência de situações que configuram conflito de interesses e determinar medidas para a prevenção ou eliminação do conflito;
>
> III - orientar e dirimir dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas que regulam o conflito de interesses, inclusive as estabelecidas nesta Lei;
>
> IV - manifestar-se sobre a existência ou não de conflito de interesses nas consultas a elas submetidas;
>
> V - autorizar o ocupante de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal a exercer atividade privada, quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância;
>
> VI - dispensar a quem haja ocupado cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal de cumprir o período de impedimento a que se refere o inciso II do art. 6º , quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância;
>
> VII – dispor, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre a comunicação pelos ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal de alterações patrimoniais relevantes, exercício de atividade privada ou recebimento de propostas de trabalho, contrato ou negócio no setor privado; e
>
> VIII - fiscalizar a divulgação da agenda de compromissos públicos, conforme prevista no art. 11.
>
> Parágrafo único. A Comissão de Ética Pública atuará nos casos que envolvam os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º e a Controladoria-Geral da União, nos casos que envolvam os demais agentes, observado o disposto em regulamento. (Brasil, 2013)

Pergunta 5: Qual a metodologia usada pela CGU para aferir o nível de maturidade do programa de integridade implantado nos órgãos pertencentes a administração direta da União?

Objetivo: Identificar metodologias já testadas para aplicação futura no CBMDF.

Resposta: Ainda não alcançamos essa fase, estamos na etapa de fomento da implantação do programa, em torno de 66% dos órgãos federais possuem um plano de integridade, enquanto uns 80% já criaram a Unidade de Gestão de Integridade (UGI). Essa ação da CGU foi reconhecida no cenário internacional, pelo projeto empresa Pró-Ética e o fomento da criação de Unidade de Gestão de Integridade nos órgãos federais (UGI), cuja materialização deu-se pela premiação recebida por mim, onde apenas quatro instituições do mundo foram selecionadas nesse quesito.

Pergunta 6: Quais ações podem ser implantadas pelo Alto Comando para a consolidação de uma cultura de integridade?

Objetivo: identificar ações para propor como boa prática.

Resposta: Uso de folders nos elevadores ou áreas comuns da Instituição, divulgação de cartilhas de integridade, criação de campanhas no sítio do órgão como por exemplo as desencadeadas pela CGU: Semana do Nepotismo; Semana do Assédio Moral e Sexual, promoção de treinamentos nos temas afetos ao programa, dentre outras políticas. Salienta-se a relevância de os gestores que estão na lida diária com os demais *stakeholders* possuírem comportamento ético exemplar, pois a Alta Administração nem sempre possui um contato frequente com os demais servidores do órgão.

Pergunta 7: Os recursos para as ações de fomento e implantação de planos de integridade são do próprio órgão?

Objetivo: identificar a dotação de verba para o programa de integridade.

Resposta: Sim, não há alocação de verbas extras para o órgão em decorrência da exigência da implantação do plano de integridade, mas o uso da tecnologia de informação tem auxiliado na divulgação dessas ações com um custo menor.

4.2 Referente ao objetivo específico nº 2

4.2.1 Resultado e Discussão

O objetivo específico nº 2 da pesquisa foi “Extrair das fontes de direito e de conhecimento apontadas pelo objetivo específico nº 1, boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, visando a prevenção à fraude e corrupção na Administração Pública”, o que, por consequência, deu origem ao quadro abaixo:

Figura 8 – Quadro Resultante do Objetivo Específico nº 2 (Quadro nº 2)

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público	
Vertente 1: Constituir e promover a comissão de ética e integridade	
1	Constituir formalmente uma comissão de ética e integridade, cabendo a esta, comprometer-se com o assunto e elaborar o código de ética e de conduta da instituição em volume único, ou separados
2	A comissão de ética e integridade deverá atuar como instância consultiva dos servidores no referente ao assunto, incluindo, portanto, esclarecimentos sobre os códigos de ética e de conduta
3	Caberá à comissão de ética e integridade ser a responsável por analisar e decidir sobre condutas que possam ter infringido o código de ética e de conduta, incluindo as respectivas sanções cabíveis
4	Recomenda-se o estabelecimento de mandatos para o presidente e membros da comissão de ética e integridade, conferindo-lhes maior independência no desempenho das funções, ficando afastada a possibilidade de movimentação por parte da direção da organização
5	A existência da comissão de ética e integridade, suas atribuições e suas decisões sobre ato ou fato submetido à sua apreciação devem ser plenamente divulgadas na organização, excetuando-se as situações de sigilo
6	A atividade de membro na comissão deve ter preferência sobre outras que o servidor designado porventura acumule, a fim de assegurar o seu pleno funcionamento. A excelência da prática estaria na possibilidade do servidor estar à disposição exclusiva da função, durante seu mandato
Vertente 2: Estabelecer, gerir, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta	
7	Estabelecer código de ética que disponha sobre os valores e princípios que devem nortear o comportamento e escolhas de todos os servidores, especialmente os da alta administração
8	Estabelecer o código de conduta a ser seguido por todos os servidores, especialmente os da alta administração, descrevendo o comportamento esperado, as condutas vedadas, os benefícios e as punições a elas atreladas
9	A comissão de ética e integridade deverá estabelecer uma política antifraude e corrupção na instituição, pulverizando-a no código de conduta ética dos servidores
10	Estabelecer códigos de ética e de conduta específicos para determinados setores ou segmento de servidores, de acordo com a necessidade e riscos à integridade
11	Disponibilizar um canal de contato a todos, para dirimir dúvidas em relação aos códigos de ética e de conduta, as quais deverão ser esclarecidas pela comissão de ética e integridade
12	Os canais de contato com a comissão de ética e integridade deverão estar registrados em destaque, na capa, contracapa e/ou rodapé das páginas do código de ética e de conduta e em todos os materiais de divulgação relacionados, que sejam impressos
13	Estabelecer plano de divulgação e comunicação do código de ética e do código de conduta, que alcance todos os integrantes da instituição, especialmente os da alta administração
14	Os códigos devem ser conhecidos por todos os servidores da organização, permanentes ou temporários, efetivos ou contratados
15	Cópias eletrônicas, *via download*, dos códigos de ética e de conduta deverão estar disponíveis a todos na *home page* do órgão
16	Cópias físicas dos códigos de ética e de conduta deverão estar disponíveis, em local visível, a todos os servidores, nos mais diversos setores da instituição
17	Caso a organização já possua código de ética e de conduta, analisá-los em busca de complementos ou melhorias. Após isso, deve-se implementar a revisão anual nos respectivos instrumentos ou tão logo se identifique algo importante de ser acrescido

Continua...

Continuação

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público	
Vertente 2: Estabelecer, gerir, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta	
18	Introduzir questões acerca dos códigos de ética e de conduta nos concursos de admissão à organização
19	A capacitação sobre o código de ética e de conduta deve ser incluída no curso de formação dos servidores da instituição
Vertente 3: Promover a cultura da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção à fraude e à corrupção no setor público	
20	Promover eventos festivos ou culturais que promovam conscientização nos servidores acerca do contido nos códigos de ética e de conduta da instituição. A excelência da prática estará atrelada à participação voluntária de familiares dos servidores, público alvo e fornecedores da instituição
21	Realizar junto a todos os servidores, especialmente aos da alta administração, treinamentos esporádicos sobre o conteúdo dos códigos de ética e de conduta da instituição, exemplo: palestra; aula com aplicação de teste, prova, questionário, dinâmicas de grupo, etc. A excelência da prática estará atrelada à participação voluntária de fornecedores da instituição
22	Divulgar periodicamente a importância da ética e integridade no desempenho das funções e na vida social, os prejuízos causados pela fraude e corrupção e as respectivas punições a elas atreladas, utilizando-se de cartazes, panfletos, folders, gibis, banners, site institucional, ajustes em regimento interno e outros meios, promovendo no servidor, em seus familiares e em seus fornecedores, a internalização da cultura antifraude e corrupção
23	Caberá à comissão de ética e integridade, realizar, com o apoio de outros servidores, as ações de promoção da ética e integridade na organização
Vertente 4: Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração	
24	Os titulares dos setores ligados à alta administração deverão assinar termo de compromisso firmando terem cumprido os padrões éticos e de conduta no ano anterior, e se comprometendo a cumprir da mesma forma nos próximos doze meses, especialmente no tocante à fraude e corrupção
25	O servidor deverá providenciar registro contendo tema tratado, dia, hora, local, participantes e o que restou decidido, sempre que se reunir com pessoas físicas ou jurídicas, especialmente se o encontro ocorrer fora do ambiente da instituição. A autoridade deve sempre estar acompanhada de, ao menos, outro servidor. A excelência da prática estará atrelada à inserção de registros fotográficos à ata
26	A comissão de ética e integridade deverá divulgar os registros das reuniões com as pessoas físicas ou jurídicas no site da organização, preferencialmente, inserindo fotos, respeitando-se as questões sigilosas
27	Aplicar teste, prova, questionário ou outro instrumento avaliativo sobre os códigos de ética e de conduta institucionais a todos os servidores que assumirão funções de alta administração, como condição de assumirem seus novos postos
28	Anualmente, os servidores da alta administração devem firmar um termo afirmando que entendem e prometem comportar-se de acordo com os padrões éticos e comportamentais esperados, sob pena de exoneração da função
Vertente 5: Instituir política de prevenção de conflitos de interesse	
29	Mapear a sua estrutura organizacional

Continua...

Continuação

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público	
Vertente 3: Promover a cultura da ética e da integridade na organização	
30	Identificar os cargos, setores e atividades que possam estar mais suscetíveis a desenvolver conflitos de interesse
31	Após identificar os possíveis conflitos de interesse, inserir no código de ética e de conduta, ações capazes de neutralizá-los
32	Inserir no código de ética e de conduta, orientações ao servidor a fim de que ele possa identificar eventuais conflitos de interesses por parte de outros servidores
33	Estabelecer canal para denúncias de conflito de interesses junto a comissão de ética e integridade, divulgando-o da mesma forma que os canais normais
34	Determinar que todos os servidores proprietários de bens alvos de fiscalização, notificação ou regulação por parte de seu próprio órgão, que resulte em sanções impostas pelo poder de polícia ou benefícios, registre o fato junto à comissão de ética e integridade, explicando ainda, como enfrentará o conflito de interesses, preservando a probidade do servidor e a credibilidade do órgão
35	Regular como pessoas físicas e jurídicas, com contratos ativos ou não, junto à instituição, devem proceder, sempre que se dirigirem aos setores que tratam de aquisições e contratações
Vertente 6: Estabelecer condições para lidar com variação significativa de patrimônio	
36	Requisitar do servidor da alta administração, informações patrimoniais tanto na assunção quanto na exoneração do cargo, respeitando-se o caráter sigiloso
37	Determinar que o servidor notifique e justifique à comissão de ética e integridade, qualquer alteração significativa ou abrupta em seu patrimônio, provocadas pelo recebimento de prêmios, heranças ou outros meios. Essa medida previne que uma modificação substancial em seu padrão de vida possa suscitar desconfiança sobre a probidade do servidor ou do próprio órgão
38	Estabelecer no código de ética e de conduta, quais os critérios obrigam os servidores a comunicarem à comissão de ética e integridade, a mudança abrupta em seu patrimônio
39	A comissão de ética e integridade deverá tratar com sigilo toda e qualquer informação patrimonial
Vertente 7: Regular o recebimento de presentes e participação em eventos	
40	Proibir que servidores recebam presentes oferecidos por pessoas físicas ou jurídicas que tenham interesses comerciais ou de decisão junto ao órgão. Como presente, entende-se qualquer benefício direto ou indireto, tais como ingresso para eventos, hospedagem, empréstimo de veículo ou moradia, concessão de transporte de qualquer natureza, upgrades em passagens, pagamento de refeições e descontos em geral, não extensivos ao público em geral, ou a centenas de pessoas
41	A comissão de ética e integridade deve diferenciar o que será tratado como presente do que será tratado como brinde, já que este último é permitido, pois apresenta baixo valor comercial, carregam a marca de quem os oferta e são distribuídos a diversas pessoas
42	Estabelecer no código de ética e de conduta um valor limite para os brindes, a frequência com que podem ser oferecidos à um mesmo servidor e a frequência com que podem ser distribuídos dentro da instituição

Fonte: (A autora, 2020)

Segundo o Referencial Teórico de Combate à Corrupção do TCU (2018), a gestão da ética e integridade, com o objetivo de prevenir a fraude e corrupção, pode ser colocada em prática desenvolvendo-se sete ações na organização:

> 1) Promover a cultura da ética e da integridade na organização
> 2) Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração
> 3) Estabelecer, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta Prática
> 4) Promover comissão de ética Prática
> 5) Instituir política de prevenção de conflitos de interesse
> 6) Estabelecer condições para lidar com variação significativa de patrimônio Prática
> 7) Regular o recebimento de presentes e participação em eventos (TCU, 2018, p. 36)

Ocorre que, ao analisarmos a lista apresentada pela exímia corte, analisá-la e confrontá-la com as demais fontes de direito e de conhecimento contributivas, houve ajustes ao rol apresentado.

Como a comissão de ética e integridade é considerada a principal responsável pela elaboração dos códigos de ética e de conduta, bem como seu gerenciamento, pergunta-se: Como analisá-la sendo o quarto item da lista, ao invés de primeiro? Como promover a cultura da ética e integridade na organização é tido como primeiro item da lista, sendo que nem mesmo o código de ética e de conduta ainda não foram elaborados pela comissão?

Portanto, levando em consideração estas e outras questões, chegou-se à seguinte lista de ações, as quais passaram a serem chamadas de “vertentes”:

- **Vertente 1:** Constituir e promover comissão de ética e integridade;
- **Vertente 2**: Estabelecer, gerir, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta;
- **Vertente 3**: Promover a cultura da ética e da integridade na organização;
- **Vertente 4**: Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração;
- **Vertente 5**: Instituir política de prevenção de conflitos de interesse;
- **Vertente 6**: Estabelecer condições para lidar com variação significativa de patrimônio; e

- **Vertente 7**: Regular o recebimento de presentes e participação em eventos.

Por consequência, cada vertente foi destrinchada em diversas ações práticas visando cumprir o objetivo proposto, dando origem ao quadro apresentado no resultado, cujo título é: **boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção no setor público.**

É importante considerar que as práticas preconizadas pelo TCU foram integralmente preservadas e trabalhadas. O conteúdo ensinado pela Corte de Contas foi apenas aperfeiçoado por meio das colaborações contidas nas demais fontes de direito e de conhecimento, apontadas no quadro do objetivo específico nº 2.

Outra contribuição relevante do quadro apresentado é que o instrumento norteia e facilita os trabalhos das comissões de ética e integridade das instituições, na elaboração ou atualização do código de ética e de conduta.

Isso porque, ao desenvolver as práticas estabelecidas no quadro, a comissão atenderá as orientações do TCU, CGU e CGDF, referentes a prevenção à fraude e corrupção, sob o viés da “gestão da ética e integridade”, deixando pendentes somente os componentes “Controles Preventivos” e “Transparência e *Accountability*”.

A título de informação, o componente “Transparência e *Accountability*” encontra-se em pleno desenvolvimento no CBMDF. Prova disso é que, em 2019, a instituição recebeu da CGU, pela segunda vez, um prêmio por cumprir 100% do índice de transparência ativa.

A pesquisa ajustou as boas práticas relacionadas no quadro, às atividades de gestão e execução de contratos, consideradas pelas fontes estudadas, as mais vulneráveis à ocorrência de fraude e corrupção. Posto isso, considera-se que o objetivo específico de nº 2 foi concluído com êxito.

4.3 Referente ao objetivo específico nº 3

4.3.1 Resultado e Discussão

O objetivo específico nº 3 da pesquisa foi: “Criar uma quadro de boas práticas aplicáveis à gestão e execução de contratos no CBMDF.”

Primeiramente, houve a necessidade de fazer as adequações nas boas práticas preventivas em gestão da ética e integridade, com a finalidade de aplicá-las em execução de contratos administrativos, dando origem ao quadro abaixo:

Figura 9 – Boas Práticas em Gestão da Ética e Integridade aplicáveis a Execução de Contratos (Quadro nº 3)

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF	
Vertente 1: Constituir e promover a comissão de ética e integridade	
1	Constituir formalmente uma comissão de ética e integridade, cabendo a esta, comprometer-se com o assunto e elaborar um código de conduta ética, especialmente voltado às atividades de gestão e execução de contratos
2	A comissão de ética e integridade deverá atuar como instância consultiva dos gestores e executores de contrato no relativo ao assunto, incluindo, portanto, esclarecimentos sobre o respectivo código de conduta ética
3	Caberá à comissão de ética e integridade ser a responsável por analisar e decidir sobre a conduta dos gestores e executores de contrato que possam ter infringido o código de conduta ética, incluindo as respectivas sanções cabíveis
4	Recomenda-se o estabelecimento de mandatos para o presidente e membros da comissão de ética e integridade, conferindo-lhes maior independência no desempenho das funções ficando afastada a possibilidade de movimentação por parte até mesmo, do titular máximo da instituição, exceto por motivo de força maior
5	A existência da comissão de ética e integridade, suas atribuições e suas decisões sobre ato ou fato submetido à sua apreciação devem ser plenamente divulgadas na organização, excetuando-se as situações de sigilo
6	A atividade de membro na comissão deve ter preferência sobre outras que o servidor designado porventura acumule, a fim de assegurar o seu pleno funcionamento
Vertente 2: Estabelecer, gerir, divulgar e esclarecer o código de conduta ética dos gestores e executores de contratos	
7	Estabelecer um código de conduta ética que disponha sobre os valores e princípios que devem nortear o comportamento e as escolhas dos gestores e executores de contrato, bem como, descreva o comportamento esperado, as condutas vedadas, e as punições a elas atreladas
8	A comissão de ética e integridade deverá estabelecer uma política antifraude e corrupção na instituição, pulverizando-a no código de conduta ética dos gestores e executores de contrato
9	Disponibilizar um canal de contato a todos os gestores e executores de contrato, para dirimir dúvidas em relação ao código de conduta ética, as quais deverão ser esclarecidas pela comissão de ética e integridade
10	Os canais de contato com a comissão de ética e integridade deverão estar registrados em destaque na capa, contracapa e/ou rodapé das páginas do código de conduta ética e em todos os materiais de divulgação relacionados, que sejam impressos

Continua...

Continuação

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF	
11	Estabelecer plano de divulgação e comunicação do código de conduta ética, que alcance todos os gestores e executores de contrato da instituição e aqueles servidores que acabaram de ser designados para a função
12	O código de conduta ética dos gestores e executores de contratos deverá ser conhecido por todos que estiverem desempenhando a função
13	Cópias eletrônicas, *via download*, do código de conduta ética dos gestores e executores de contrato deverão estar disponíveis a todos no *site* do órgão
14	Os gestores e executores de contrato recém nomeados deverão comparecer em local determinado, para receberem cópia física do respectivo código de conduta ética, momento em que lhes será colhida assinatura em termo de recebimento e de compromisso com o interesse público
15	Caso a organização já possua código de ética e de conduta voltada a gestão e execução de contratos, deverá 99nalisa-lo em busca de complementos ou melhorias. Após isso, deve-se implementar a revisão anual dos respectivos instrumentos ou tão logo se identifique algo importante a ser acrescido
16	Introduzir questões acerca do código de conduta ética dos gestores e executores de contrato nos concursos de admissão à organização
17	A capacitação sobre o código de conduta ética dos gestores e executores de contrato deve ser incluída no curso de formação dos servidores da instituição
Vertente 3: Promover a cultura da ética e da integridade entre os gestores e executores de contrato	
18	Servidores executando contratos com baixo nível de risco à ética e integridade não poderão ser dispensados de qualquer prática aqui colacionada, visto que o pretendido é justamente a internalização da cultura da ética e integridade nas tarefas de gestão e execução de contratos, no mais alto grau de amplitude
19	Promover eventos festivos ou culturais que promovam conscientização nos gestores e executores de contratos acerca do contido em seu código de conduta ética. A excelência da prática estará atrelada à participação voluntária de familiares dos servidores e fornecedores da instituição
20	Realizar junto aos gestores e executores de contrato, treinamentos esporádicos sobre o conteúdo do código de conduta ética, tais como: palestra; aula com aplicação de teste, prova, dinâmicas de grupo, etc. A excelência da prática estará atrelada à participação voluntária de fornecedores da instituição
21	Divulgar periodicamente a importância da ética e integridade no desempenho das funções e na vida social dos gestores e executores de contrato, os prejuízos causados pela fraude e corrupção e as respectivas punições a elas atreladas, utilizando-se de cartazes, panfletos, folders, gibis, banners, site institucional, ajustes em regimento interno e outros meios, promovendo no servidor, em seus familiares e nos fornecedores da instituição, a internalização da cultura antifraude e corrupção
22	Caberá à comissão de ética e integridade, realizar, com o apoio de outros servidores, as ações de promoção da ética e integridade na função de gestor de contratos
Vertente 4: Estabelecer comportamento ético e íntegro dos gestores e executores de contrato	
23	Gestores de contratos e executores de contratos permanentes deverão assinar termo de compromisso firmando terem cumprido os padrões éticos e de conduta no ano anterior, e se comprometendo a cumprir da mesma forma nos próximos doze meses, especialmente no tocante à fraude e corrupção
25	A comissão de ética e integridade deverá divulgar os registros das reuniões dos gestores e executores de contratos com os prepostos das empresas, no site da organização, preferencialmente inserindo fotos, respeitando-se as questões sigilosas

Continua...

Continuação

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF	
24	Os gestores e executores de contrato deverão providenciar registro contendo o tema tratado, dia, hora, local, participantes e o que restou decidido, sempre que se reunirem com prepostos de empresas contratadas pela instituição, especialmente se o encontro ocorrer fora do ambiente da instituição. Os gestores e executores deverão sempre estar acompanhados de, ao menos, outro servidor. A excelência da prática estará atrelada à inserção de registros fotográficos à ata
Vertente 5: Instituir política de prevenção de conflitos de interesse	
26	A comissão de ética e integridade deverá mapear os contratos vigentes
27	A comissão de ética e integridade deverá identificar as funções e os contratos mais vulneráveis a ocorrência de conflitos de interesse, cientes de que, contratos permanentes, de obras e de valores vultuosos já são assim classificados
28	Após identificar os possíveis conflitos de interesse, inserir no código de conduta ética dos gestores e executores de contrato ações capazes de neutralizá-los
29	Inserir no código de conduta ética, orientações aos gestores e executores de contrato, a fim de que eles possam identificar eventuais conflitos de interesses por parte de outros gestores e executores de contrato
30	Estabelecer canal para denúncias de conflito de interesses junto a comissão de ética e integridade, divulgando-o da mesma forma que os canais comuns de contato
31	A comissão de ética e integridade deve regular como os representantes de empresas, com contratos ativos ou não junto à instituição, devem proceder, sempre que se dirigirem aos setores que tratam de contratações
Vertente 6: Estabelecer condições para lidar com variação significativa de patrimônio	
32	Requisitar dos gestores de contratos e executores de contratos permanentes, de obras ou de valores vultuosos, informações patrimoniais tanto na assunção quanto na exoneração da função, respeitando-se o caráter sigiloso
33	Determinar que os gestores de contrato e os executores de contratos vulneráveis, notifiquem e justifiquem à comissão de ética e integridade, qualquer alteração significativa ou abrupta em seu patrimônio, provocadas pelo recebimento de prêmios, heranças ou outros meios. Essa medida previne que uma modificação substancial em seus padrões de vida possam suscitar desconfiança sobre a probidade do servidor ou do próprio órgão
34	Estabelecer no código de conduta ética, quais os critérios obrigam os gestores de contratos e os executores de contratos vulneráveis a comunicarem à comissão de ética e integridade, a mudança abrupta em seu patrimônio
35	A comissão de ética e integridade deverá tratar com sigilo toda e qualquer informação patrimonial
Vertente 7: Regular o recebimento de presentes e participação em eventos	
36	Proibir que gestores e executores de contrato recebam presentes oferecidos por pessoas físicas ou jurídicas que tenham interesses comerciais junto ao órgão. Como presente, entende-se qualquer benefício direto ou indireto, tais como ingresso para eventos, hospedagem, empréstimo de veículo ou moradia, concessão de transporte de qualquer natureza, upgrades em passagens, pagamento de refeições e descontos em geral, não extensivos ao público em geral, ou a centenas de pessoas
37	A comissão de ética e integridade deve diferenciar o que será tratado como presente do que será tratado como brinde, já que este último é permitido, pois apresenta baixo valor comercial, carregam a marca de quem os oferta e são distribuídos a diversas pessoas
38	Estabelecer no código de conduta ética um valor limite para os brindes, a frequência com que podem ser oferecidos à um mesmo gestor de contrato e a frequência com que podem ser distribuídos dentro da instituição

Fonte: (A autora, 2020)

O Tribunal de Contas da União, por meio do “Referencial de Combate à Fraude e Corrupção” (2018, p. 42) explicou que, todos os servidores deveriam estar submetidos a algum tipo de mandamento ético e íntegro, ainda que por meio de códigos específicos, o que, por contribuição dos ensinamentos contidos nas demais fontes de direito e de conhecimento alinhadas ao assunto, acabou sendo aperfeiçoado, dando origem a prática de nº 10 “Estabelecer códigos de ética e de conduta específicos para determinados setores ou segmento de servidores, de acordo com a necessidade e riscos à integridade” inserida no Quadro nº 3 (pág. 98).

Oporturno destacar a obrigatoriedade de o CBMDF elaborar um código de ética e conduta disciplinar, tendo em vista a aprovação da Lei 13.967/2019 pelo Presidente Jair Bolsonaro.

Destaca-se também a contribuição do Ministro da CGU Wagner Rosário, onde registra que a boa prática internacional recomenda a elaboração de dois códigos distintos, um de ética e outro de conduta disciplinar:

> As boas práticas internacionais lecionam que a ética e a correição devem estar em ambientes separados, aquela mais focada na prevenção, enquanto essa no controle. Importante que a comissão de ética seja uma instância composta pela Alta Administração, para legitimar o poder e punir altos gestores. Da mesma forma, o código de conduta ética deve ser distinto do código disciplinar. (Ministro CGU em entrevista realizada no dia 09 de fevereiro de 2019)

O próximo passo dado foi o envio do Quadro nº 03 (pág. 98) ao Ten-Cel QOBM/Comb. Pereira, Subdiretor de Contratações e Aquisições, por meio do Memorando nº 03, inserto no Processo Sei 0053-00001798/2020-06, para o registro das contribuições daquela autoridade sobre as boas práticas em gestão da ética e integridade aplicáveis a execução de contratos.

Segue abaixo o extrato da resposta daquela autoridade referente aos itens comentados do Quadro nº 3 (pág. 98).

Deve-se observar ainda a criação de uma coluna à direita, por parte da autora, para a inserção dos comentários sobre os efeitos produzidos pelos apontamentos do Subdiretor, após o confronto com as demais contribuições dadas pelas fontes pesquisadas.

Figura 10 – Quadro nº 4 discutido pelo DICOA e Autora

	Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF	Observações da autora
Vertente 1: Constituir e promover a comissão de ética e integridade *Em termos práticos, não há ainda possibilidade de estabelecimento de codificação de conduta ética partindo de uma iniciativa normativa (interna corporis) entendo que isso deveria ser um imput externo, como por exemplo Decreto ou outro instrumento legal (ou seja, de concepção e aprovação legislativa) para que se tenha legitimidade em tudo quanto possa ser desenvolvido pela comissão. Assim nesse dado momento entendo não haver condições para esse implemento.*		O *in put* externo veio com a aprovação da Lei 13.967 de dezembro de 2019. Assim, Dr. Nísio Tostes enfatiza a urgência na elaboração do Código Ética e Conduta Disciplinar do CBMDF.
1	Constituir formalmente uma comissão de ética e integridade, cabendo a esta, comprometer-se com o assunto e elaborar um código de conduta ética, especialmente voltado às atividades de gestão e execução de contratos *Quantos integrantes, quem seria, quais os requisitos de composição, qual a autonomia. Dentro da natureza militar do CBMDF isso é possível? Isso dá azo a muitos questionamentos.*	Os elementos apontados devem ser constituídos pelo Alto Comando do CBMDF, para possuir a legitimidade e evitar questionamentos. As autoridades sujeitas ao jugo da Comissão de Ética devem estar definidas no próprio código de conduta ética, no caso do GDF está limitado aos ocupantes de cargos CNE 02, dentre outras autoridades definidas no Decreto nº 37.297 de 29 de abril de 2019
2	A comissão de ética e integridade deverá atuar como instância consultiva dos gestores e executores de contrato no relativo ao assunto, incluindo, portanto, esclarecimentos sobre o respectivo código de conduta ética *O fato de ser consultivo implica em tomada de decisão isenta de responsabilização. Talvez não.*	Destaca-se o viés desta pesquisa no mecanismo prevenção, cuja prática descrita auxilia no esclarecimento de dúvidas de bombeiros empenhados em fazer o correto, destaque para o Decreto nº 37.297 de 29 de abril de 2019
3	Caberá à comissão de ética e integridade ser a responsável por analisar e decidir sobre a conduta dos gestores e executores de contrato que possam ter infringido o código de conduta ética, incluindo as respectivas sanções cabíveis *Isso não conflita com o caráter consultivo? Não invade a competência da corregedoria e os normativos disciplinares já existentes - processo administrativo apuratório, sindicância, inquérito. Entendo redundância conflituosa.*	Neste ponto, verfica-se que a competência para disciplinar a Correição da Corporação é da Corregedoria, razão pela qual gerou ajustes no texto original
6	A atividade de membro na comissão deve ter preferência sobre outras que o servidor designado porventura acumule, a fim de assegurar o seu pleno funcionamento *Em termos práticos isso também é muito difícil, porque na realidade temos cada vez menos recursos humanos capacitados e com conhecimento sobretudo nessa área. Infelizmente a acumulação é inevitável.*	O déficit de pessoal é o principal desafio enfrentado pela Corporação, por isso houve ajustes no texto original
Vertente 2: Estabelecer, gerir, divulgar e esclarecer o código de conduta ética dos gestores e executores de contratos		
7	Estabelecer um código de conduta ética que disponha sobre os valores e princípios que devem nortear o comportamento e as escolhas dos gestores e executores de contrato, bem como, descreva o comportamento esperado, as condutas vedadas, e as punições a elas atreladas *Não diria código de conduta, mas uma instrução normativa de âmbito geral.*	Diante da aprovação da Lei 13.967/2019 a medida que se impõe a Instituição é a elaboração do Código de Conduta Ética Disciplinar

Continua...

Continuação

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF		Observações da autora
14	Os gestores e executores de contrato recém nomeados deverão comparecer em local determinado, para receberem cópia física do respectivo código de conduta ética, momento em que lhes será colhida assinatura em termo de recebimento e de compromisso com o interesse público *Material impresso vai hoje na contramão da digitalização, e na moda da sustentabilidade, de modo que entendo esse ponto frágil.*	Em homenagem ao princípio da sustentabilidade, o material deverá ser disponibilizado digital.
15	Caso a organização já possua código de ética e de conduta voltada a gestão e execução de contratos, deverá analisá-lo em busca de complementos ou melhorias. Após isso, deve-se implementar a revisão anual dos respectivos instrumentos ou tão logo se identifique algo importante a ser acrescido *Aqui deve ser retirado, porque sabemos que no CBMDF não há código de ética com tal finalidade.*	O item foi excluído do quadro original, pois o CBMDF não possui código de ética
16	Introduzir questões acerca do código de conduta ética dos gestores e executores de contrato nos concursos de admissão à organização *Se houver, mas de modo prático novamente acho discutível porque depende ao meu juízo de uma elaboração legislativa para tanto.*	Não é necessário aguardar regulação externa segundo Dr. Nisio Tostes, pois os integrantes da Insituição deverá ter zelo pela sua casa. Aliado ao exposto, após a elaboração do código de conduta ética disciplinar, basta a inserção no edital do certame que a matéria será cobrada.
Vertente 3: Promover a cultura da ética e da integridade entre os gestores e executores de contrato		
18	Servidores executando contratos com baixo nível de risco à ética e integridade não poderão ser dispensados de qualquer prática aqui colacionada, visto que o pretendido é justamente a internalização da cultura da ética e integridade nas tarefas de gestão e execução de contratos, no mais alto grau de amplitude *Entendo que o texto está desconexo, pode ser retirado.*	Nesta prática, o que se propõe é a exigência do comportamento ético e íntegro dos *stakeholders.*
19	Promover eventos festivos ou culturais que promovam conscientização nos gestores e executores de contratos acerca do contido em seu código de conduta ética. A excelência da prática estará atrelada à participação voluntária de familiares dos servidores e fornecedores da instituição *É válida a proposição de fomento de conscientização, só não fez muito sentido para este leitor a participação de familiares visto que se trata de condição técnico profissional distante do mundo ou realidade desses. O entendimento de condutas probas e atuação com honestidade é de competência de outras áreas sociais.*	Uma das premissas da gestão da ética e integridade é que tais valores precisam ter o maior alcance possível, a fim de transformar a conduta de todos os brasileiros fundamentada em comportamento íntegro.
Vertente 4: Estabelecer comportamento ético e íntegro dos gestores e executores de contrato *(Não há como estabelecer comportamento, mas induzir sim.)*		Ajustes executados no texto original.
23	Gestores de contratos e executores de contratos permanentes deverão assinar termo de compromisso firmando terem cumprido os padrões éticos e de conduta no ano anterior, e se comprometendo a cumprir da mesma forma nos próximos doze meses, especialmente no tocante à fraude e corrupção *Já é uma prática atual independente da duração do contrato a assinatura de termo de responsabilidade, o comprometimento em tese é uma dinâmica virtual.*	Ajuste realizado na proposta inicial.

Continua...

Continuação

	Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF	Observações da autora
	Vertente 5: Instituir política de prevenção de conflitos de interesse	
26	A comissão de ética e integridade deverá mapear os contratos vigentes *Com qual finalidade? Essa é uma competência ou atribuição das setoriais, além do que exigiria conhecimento e logística dedicada e exclusiva para isso, daí na prática não se tem essas condições. O que ela pode cobrar é a apresentação de um mapeamento.*	A palavra mais indicada seria homenagear o princípio da transparência, por meio da divulgação no sítio institucional dos contratos em andamento, o que já é feito, como se extrai da intranet (www.cbm.df.gov.br)
27	Após identificar os possíveis conflitos de interesse, inserir no código de conduta ética dos gestores e executores de contrato ações capazes de neutralizá-los *Isso trará muita discussão, para o trabalho entendo que pode ser retirado para não polarizar muito.*	Ajustes feitos no texto original
28	Estabelecer canal para denúncias de conflito de interesses junto a comissão de ética e integridade, divulgando-o da mesma forma que os canais comuns de contato *Entendo desnecessário porque já há o canal de ouvidoria (dentro da controladoria) para essa questão também*.	Ajustes feitos no texto original
29	A comissão de ética e integridade deve regular como os representantes de empresas, com contratos ativos ou não junto à instituição, devem proceder, sempre que se dirigirem aos setores que tratam de contratações *Talvez isso vai na contramão da transparência atual, e do estado democrático, o Estado regulador nem sempre é um estado anticorrupto.*	O Acordão 3.073/2019 – Plenário – TCU, evidencia a importância dessa prática
	Vertente 6: Estabelecer condições para lidar com variação significativa de patrimônio	
30	Estabelecer no código de conduta ética, quais os critérios obrigam os gestores de contratos e os executores de contratos vulneráveis a comunicarem à comissão de ética e integridade, a mudança abrupta em seu patrimônio *Igualmente o que foi ponderado acima.*	Fundamentação no Referencial Teórico de Combate a Corrupção do TCU (2018, p. 45), bem como na Ação n° 6/2019 – ENCCLA (pág. 58)
31	Requisitar dos gestores de contratos e executores de contratos permanentes, de obras ou de valores vultuosos, informações patrimoniais tanto na assunção quanto na exoneração da função, respeitando-se o caráter sigiloso *É muito polêmico isso, temos condições dessa avaliação, talvez isso possa ser tratado de outra forma, entendo aqui desnecessário.*	TCU (2018), no elemento regular variação de patrimônio, apresentado no Referencial Teórico (pág. 58)
32	Determinar que os gestores de contrato e os executores de contratos vulneráveis, notifiquem e justifiquem à comissão de ética e integridade, qualquer alteração significativa ou abrupta em seu patrimônio, provocadas pelo recebimento de prêmios, heranças ou outros meios. Essa medida previne que uma modificação substancial em seus padrões de vida possam suscitar desconfiança sobre a probidade do servidor ou do próprio órgão *Igualmente entendo polêmico, porque haveria aqui uma invasão inversa da privacidade, o enriquecimento ilícito já é objeto de reprimenda estatal, e já existem os mecanismos de prevenção e de punibilidade. O que já existe é o acompanhamento pela receita federal ano após ano do incremento patrimonial, e dentro da nossa cultura não há uma incidência de casos ou número de casos que induzam a essa necessidade.*	Fundamentação no Referencial Teórico de Combate a Corrupção do TCU (2018, p. 45)

Fonte: (DICOA; 2020)

Por conseguinte, as contribuições do Promotor de Justiça Militar do Distrito Federal, Dr. Nísio Tostes, que recebeu esta pesquisadora em seu ambiente de trabalho no dia 09 de janeiro de 2020, com o fim de colaborar com à pesquisa, por meio do aperfeiçoamento do contido no Quadro de nº 3 (pág. 98).

Segue abaixo o deslinde da contribuição do membro do MPDFT para a presente pesquisa.

Pergunta 1) Vossa Excelência entende ser relevante a elaboração de um código de conduta ética no CBMDF, independente de exigência legal?

Objetivo: Validar a boa prática referente a elaboração de código de conduta ética

Resposta: Agora é obrigatório e urgente, urgentíssimo, com a aprovação da lei, momento em que registro a disponibilidade deste promotor em auxiliar na construção. A única ressalva que faço é que isso se trata de uma questão interna do CBMDF, razão pela qual não irei forçar a presença do MPDFT na Instituição com esse fim. Sugiro também que o código deva ser único, aplicável à PMDF e CBMDF. Não acho necessário dois distintos.

Extrato: As instituições podem criar a comissão de ética e integridade e, consequentemente, seus códigos de conduta ética, sem que haja determinação legal disciplinando o assunto, tendo em vista a responsabilidade dos oficiais em cuidar da sua instituição, sob pena de o ministério público e o judiciário invadirem a competência do poder executivo e ferir o princípio da independência dos poderes.

Pergunta 2) Quais setores das corporações militares estão mais vulneráveis a prática da fraude e corrupção?

Objetivo: Identificar os pontos fracos sujeitos a priorização na implantação das medidas, sob ótica da gestão da integridade e ética.

Resposta: Os setores que lidam com dinheiro, tais como saúde, finanças, aquisições e contratos. Apesar de existir a questão de cobrança de propinas na atividade de fiscalização, isto envolve pouco dinheiro. Outra área vulnerável é a área de emissão de alvarás de funcionamento, inclusive nessa área temos um caso envolvendo bombeiro, que no desempenho da função de vistoria tinha o costume de registrar uma

série de irregularidades, a fim de forçar a empresa a contratar uma empresa de consultoria – indicada pelo militar. A empresa de consultoria pertencia a esposa do bombeiro, que recebia uma quantia em dinheiro por suposta prestação de serviço, mas o MPDFT comprovou que não havia consultoria nenhuma prestada, mas sim o processo de pagamento para a liberação do alvará pelo bombeiro, disfarçado de prestação de serviço.

Extrato: A gestão e a execução de contrato são atividades vulneráveis quanto ao risco de ocorrência de fraude e corrupção.

Pergunta 3) Vossa Excelência observa uma maior vulnerabilidade à fraude e corrupção em que fase do processo de contratação?

Objetivo: Confirmar qual é a fase mais exposta a fraude e corrupção.

Resposta: Na execução de contratos. No contrato de conserto de viaturas, o elo fraco é o executor de contrato, pois ele pode atestar um serviço que não foi feito. Em contratos de manutenção de viaturas a empresa apresenta a nota de peças que foram substituídas, sem que tenham sido trocadas, e o fiscal de contrato atesta o serviço não prestado. Aí a administração pública efetua o pagamento e a empresa paga a propina ao executor. Na verdade, não importa se houve propina para alguém ou não. Basta o atesto do executor de um serviço de manutenção com entrega de peças não prestado pela empresa. Não importa a questão de ter aferido o lucro a algum servidor.

Extrato: A fase da execução de contratos é a mais vulnerável à ocorrência de fraudes e corrupção.

Pergunta 4) Vossa Excelência entende ser relevante para a prevenção a fraude e à corrupção, a definição de requisitos objetivos para ocupação dos cargos da alta administração?

Objetivo: Validar a boa prática que prevê requisitos nas nomeações da alta administração.

Resposta: Sugiro a elaboração de lista tríplice para escolha de Comandante-Geral, de Corregedor-Geral, de Controlador, e do responsável pelo setor de compras, com mandato. Acho que cabe na parte do requisito, a conduta ilibada. Inclusive já ocorreu

nomeação de comandante da PMDF que era réu na auditoria militar. No CBMDF ocorreu a nomeação de comandante enquanto ele estava submetido a critérios da suspenção condicional do processo por 2 anos, instituto aplicável à época. Política e polícia se separam desde a etimologia da palavra. Ambos derivam de polis que é “governo da cidade”, mas não se misturam, razão pela qual a interferência da política na vida interna da polícia deve ser cuidadosamente sopesada. O gestor tem que acompanhar os reflexos das decisões políticas no interior da organização, sob o risco de ferir princípios. Hodiernamente o Secretário de Segurança auxilia na escolha dos Comandantes Gerais da PMDF e do CBMDF, mas não é o responsável pela gestão das Instituições. O Secretário de Segurança deve conhecer melhor o impacto das suas ações na instituição, mantendo o equilíbrio entre as forças. A entrega de valor público deve ser o foco da Instituição.

Extrato: A adoção de lista tríplice para a nomeação da alta administração se mostra uma boa prática, assim como a definição dos requisitos para a ocupação de tais cargos e a implementação de mandatos.

Pergunta 5) O senhor julga importante o código de conduta ética se voltar para determinados segmentos ou profissionais da Corporação, mais vulneráveis à praticar ilegalidades?

Objetivo: Validar a criação de código de ética específico para um setor ou categoria de profissionais, de vulnerabilidade alta.

Resposta: Sim, diferenciar ponto a ponto de forma especial, voltada mais a condutas praticadas pelo executor, além dos militares envolvidos com as finanças. Temos casos julgados na PMDF e CBMDF, referente a essas funções. Um coronel da PMDF por exemplo, que inclusive era 01 de turma, que foi nomeado diretor de finanças, retardava o pagamento dos contratos vigentes de manutenção propositadamente por mais de 3 meses e mandava um comparsa procurar a empresa e exigir 10 por cento do valor do crédito como condição para liberar o pagamento.

Uma boa prática seria manter a regularidade de pagamentos das empresas contratadas e suscitar auditoria para aferir a regularidade desses pagamentos. Um segmento da auditoria do CBMDF nas unidades orçamentárias, Diretoria de Orçamento e Finanças (DIOFI) e Diretoria de Saúde (DISAU), de forma

permanente. Estrutura de auditoria e corregedoria forte e independente, que pudesse se intrometer em tudo, independente de permissão do Comandante-Geral ou qualquer autoridade da instituição.

Extrato: A implementação de códigos de conduta ética voltados a determinados setores ou categorias de servidores de maior vulnerabilidade pode ser visto como uma boa prática.

Pergunta 6) Para o senhor, o treinamento em assuntos correlatos a ética e integridade auxiliam na implantação de uma cultura que prima pela honestidade e zelo com a coisa pública?

Objetivo: verificar a importância de promover a cultura da ética e integridade

Resposta: Sim, a educação é o básico. Temos que estabelecer claramente a distinção entre o que é público e o que é privado.

Extrato: A capacitação e o treinamento na área da ética e integridade são importantes.

Pergunta 7) Vossa Excelência possui sugestões de práticas preventivas hábeis a contribuir com o aprimoramento da gestão e execução de contratos no CBMDF, com foco na prevenção a fraude e a corrupção?

Objetivo: Oportunizar a colaboração por parte da autoridade.

Resposta: A medida que se impõe é o fortalecimento da corregedoria tanto do CBMDF quanto PMDF como ponto que precisa ser adotado. A da PMDF está melhor estruturada. O problema operacional implica na exoneração do comando, já o administrativo implica na responsabilização pelo TCU ,TCDF e justiça militar.

Os problemas operacionais aparecem nos jornais e os problemas administrativos correm escondidos. Mas quando explode, implica em consequências severas. A discrição do MPDFT é necessária para preservar as instituições.

Extrato: O CBMDF precisa fortalecer a Corregedoria.

Pergunta 8) Vossa Excelência gostaria de registrar alguma contribuição suplementar a presente pesquisa?

Objetivo: Oportunizar a colaboração por parte da autoridade

Resposta: As boas práticas a serem implantadas na Instituição decorrentes de casos de condenação deveriam ser feitas *ex officio*, pois tanto a instauração da ação penal quanto a condenação, são comunicadas pela Auditoria, ao Corpo de Bombeiros.

Além disso, a instituição poderia implantar um elemento de auditoria fixo, voltado a fiscalizar a função de executor de contratos, para intensificar o controle interno sob pena do controle externo interferir constantemente nas ações do poder executivo.

Extrato: A adoção de boas práticas na Administração não pode depender de iniciativas ou provocações externas. Além disso, a implantação de auditoria fixa nos contratos vigentes é visto como uma boa prática.

Após esse passo e, de acordo com a contribuição das fontes de conhecimento, foram selecionadas as práticas mais inovadoras e as controversas para a discussão mais detalhada, a primeira delas foi a de número 01: " [...] elaborar código de conduta ética especialmente voltados as atividades de gestão e execução de contratos '', que segundo o Promotor da Justiça Militar do DF. Dr. Nísio Tostes é medida urgente:

> 1 – Vossa Excelência entende ser relevante a elaboração de um código de conduta ética e disciplinar no CBMDF, ainda que não tenha exigência legal?
>
> **Objetivo: Validar a boa prática: "Elaborar Código de Ética e Conduta''**
>
> Agora é obrigatório e urgente, urgentíssimo, com a aprovação da lei, momento em que registro a disponibilidade deste promotor em auxiliar na construção, a única ressalva que faço que isso é uma questão interna do CBMDF, razão pela qual não irei forçar a presença do MPDFT na Instituição com esse fim. Sugiro a construção de um mesmo código de ética tanto para PMDF, quanto para o CBMDF, por ser desnecessários dois distintos
>
> .

A lei referida pelo Parquet é a de n° 13.967/2019 sancionada pelo Presidente da República Jair Bolsonaro em 26 de dezembro de 2019, que prevê:

> Art. 2º O art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> Art. 18. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares serão regidos por Código de Ética e Disciplina, aprovado por lei estadual ou federal para o Distrito Federal, específica, que tem por finalidade definir, especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a sanções disciplinares, conceitos, recursos, recompensas, bem como regulamentar o processo administrativo disciplinar e o funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militares, observados, dentre outros, os seguintes princípios:

> I - dignidade da pessoa humana;
>
> II - legalidade;
>
> III - presunção de inocência;
>
> IV - devido processo legal;
>
> V - contraditório e ampla defesa;
>
> VI - razoabilidade e proporcionalidade;
>
> VII - vedação de medida privativa e restritiva de liberdade.” (NR)
>
> Art. 3º Os Estados e o Distrito Federal têm o prazo de doze meses para regulamentar e implementar esta Lei.
>
> Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Extrai-se a obrigatoriedade de o CBMDF envidar esforços para a elaboração e aprovação do Código de Ética e Disciplina, o quanto antes, que conforme opinião do Parquet deve ser construído em conjunto com a Polícia Militar do Distrito Federal.

Outro ponto, dado destaque pelo Promotor de Justiça Militar foi a prática n° 7: Instituir um elemento de auditoria no DEALF para acompanhar a execução dos contratos administrativos, principalmente para acompanhar as ações nas áreas tidas como vulneráveis, vejamos:

> 2 - Quais setores das corporações militares estão mais vulneráveis a prática da fraude e corrupção?
>
> **Objetivo:** Identificar os pontos fracos sujeitos a priorização na implantação das medidas sob ótica da gestão da integridade e ética.
>
> Os setores que mexem com dinheiro: saúde, finanças e logística como todo, em especial a parte de contratos. Apesar de existir a questão de cobrança de propinas na atividade de fiscalização, isto envolve pouco dinheiro. Outra área vulnerável é a área de emissão de alvarás de funcionamento, inclusive nessa área temos um caso envolvendo bombeiro, que no desempenho da função de vistoria tinha o costume de registrar uma série de irregularidades, a fim de forçar a empresa a contratar uma empresa de consultoria – indicada pelo militar. A empresa de consultoria pertencia a esposa do bombeiro, que recebia uma quantia em dinheiro por suposta prestação de serviço, mas o MPDFT comprovou que não havia consultoria nenhuma prestada, mas sim o processo de pagamento para a liberação do alvará pelo bombeiro, disfarçado de prestação de serviço.
>
> 3 – Vossa Excelência observa uma maior vulnerabilidade a fraude e corrupção em que fase do processo de contratual?
>
> **Objetivo:** Identificar a fase inerente a aquisições e contratações mais exposta a fraude e corrupção.
>
> Execução de contratos, contrato de conserto de viaturas, o elo fraco é o executor de contrato, pois pode atestar um serviço que não foi feito. Contrato de manutenção de viatura, empresa apresenta a nota de que tais peças foram substituídas, sem ser, mas o fiscal de contrato atesta um serviço não prestado, a administração pública efetua o pagamento e para o delito conformar basta o desvio do dinheiro para alguém. Basta o desvio, não importa a questão ter aferido o lucro para o próprio servidor.

> 7- Vossa Excelência gostaria de registrar alguma contribuição suplementar a presente pesquisa?
>
> **Objetivo: Oportunizar a colaboração da autoridade**
>
> As boas práticas a serem implantadas na Instituição decorrentes de casos de condenação deverá ser feita *ex officio*, pois tanto instauração da ação penal quanto a condenação são comunicadas pela Auditoria ao Corpo de Bombeiros.
>
> Implantação de um elemento de auditoria fixo voltado a fiscalizar a função de executor de contrato, ponto mais vulnerável, pela própria instituição sob pena de interferência nas ações do poder executivo pelo MPDFT e poder judiciário.
>
> Muito obrigada pela colaboração!

Relevante evidenciar o posicionamento do Parquet quanto a prática: n° 18: “O código de ética e de conduta deve prever as exigências mínimas para acesso a cargos comissionados na instituição”:

> 5. 4 - Vossa Excelência entende ser relevante para a prevenção a fraude em execução de contratos, a definição de requisitos objetivos para ocupar cargos de confiança, tais como formação, experiência?
>
> **Objetivo:** Validar a boa prática: ‘’definição de critérios objetivos para cargos ocupantes comissionados ocupados pelo alto comando, em especial.
>
> Sugiro a elaboração de lista tríplice para escolha desde comandante-geral, corregedor-geral, controlador, e o responsável pelo setor de compras, com mandato, cabe na parte do requisito a conduta ilibada, inclusive já ocorreu a nomeação de comandante da PMDF, enquanto réu na auditoria militar, já no CBMDF ocorreu a nomeação de comandante no período em que estava submetido a critérios da suspenção condicional do processo por 2 anos, instituto aplicável à época.
>
> Política = polícia se separam desde a etimologia da palavra, ambos deveriam de polis = governo da cidade, mas não se misturam, razão pela qual a interferência da política na vida interna da polícia deve ser cuidadosamente sopesada e acompanhando os reflexos das decisões políticas no interior, sob o risco de ferir os princípios da hierarquia e disciplina.
>
> Hodiernamente o Secretário de Segurança é quem escolhe os comandantes gerais da PMDF e CBMDF, mas não manda na instituição. O secretário de segurança deve conhecer melhor o impacto das suas ações na instituição, mantendo o equilíbrio entre as forças. A entrega de valor público deve ser o foco da instituição.

Em sede do Acordão nº 3.137/2019– Plenário –TCU, houve a elaboração de recomendações aos órgãos do GDF, para aprimorar as normas de nomeação de cargos de confiança, com o fim de selecionar melhor as autoridades nomeadas, conforme extrai-se do excerto:

> Relator: Vital do Rêgo
>
> Auditoria do TCU em diversos órgãos da Administração Pública Federal acerca de provimento de pessoal a cargos da alta administração
>
> Resultado: recomendações gerais por parte do tribunal com o objetivo de avaliar os processos de provimento de pessoal para cargos comissionados e Secretário Executivo, bem como verificar se os ocupantes desses cargos

> apresentam requisitos mínimos para o exercício de suas atribuições. Destaca-se a iniciativa do Ministério da Infraestrutura que criou a Subsecretária de Governança e Integridade que tem a finalidade de realizar as pesquisas sobre os candidatos aos cargos comissionados do órgão. (Acordão nº 3.137/2019 – Plenário –TCU)

Indo ao encontro da recomendação, o Governo do Distrito Federal aprovou o Decreto nº 39.738, de 28 de março de 2019, que estabelece o procedimento para nomeação e as hipóteses de impedimento em cargos da administração pública do Distrito Federal:

> Art. 1º A nomeação para ocupação de cargos em comissão no âmbito da Administração Pública Direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal observará o disposto neste Decreto.
>
> Art. 2º O decreto que nomear ou exonerar servidores não será numerado e não conterá ementa.
>
> Art. 3º A indicação de nome para ocupação de cargos em comissão da Administração Pública Direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal será encaminhada à Secretaria Adjunta da Casa Civil do Distrito Federal **acompanhada de currículo** da pessoa indicada e de declaração para Efeitos de Nomeação devidamente preenchida, na forma do Anexo I deste Decreto.
>
> Art. 4º A indicação de nome para ocupação de cargos em comissão deverá obedecer às diretrizes de controle da despesa total com o quadro de cargos em comissão estabelecida no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, e estar acompanhada da seguinte documentação:
>
> I - Minuta de decreto contendo os atos de pessoal, de exoneração, nomeação e/ou tornar sem efeito;
>
> II - Planilha demonstrativa do custo financeiro;
>
> [...]
>
> Art. 8º É vedada a nomeação para emprego ou cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, e designados para função de confiança da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal aqueles **que tenham incorrido nas causas de inelegibilidade previstas na legislação eleitoral e nos termos do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990**.*(grifo nosso)*
>
> Recomenda-se o estabelecimento de mandatos para o presidente e membros da comissão de ética e integridade, conferindo-lhes maior independência no desempenho das funções ficando afastada a possibilidade de movimentação por parte até mesmo, do titular máximo da instituição, exceto por motivo de força maior.

No que tange a Prática n° 20: ‘’Promover eventos festivos ou culturais que promovam conscientização nos gestores e executores de contratos acerca do contido em seu código de conduta ética. A excelência da prática estará atrelada à participação voluntária de familiares dos servidores e fornecedores da instituição.’’, apesar de numa primeira leitura não fazer sentido, essa prática pretende contribuir para o fomento a integridade*, extra corporis*, na medida em que é franqueado ao familiar do militar a participação em eventos institucionais, que além de aproximar a

Corporação da sociedade, contribui para momentos de aprendizados e fomento da integridade de maneira mais abrangente, tanto para o militar quanto para os convidados, neste ponto, assim posiciona-se o Controlador-Geral do DF:

> 5- Há alguma contribuição a presente pesquisa que Vossa Senhoria gostaria de registrar, que as questões anteriores não abarcaram, quais?
>
> **Objetivo**: oportunizar a autoridade a contribuir com a pesquisa
>
> No Brasil, particularmente, a integridade é um desafio enorme, pois temos uma cultura de tolerância a irregularidades, que começa com atos mais banais até casos mais complexos.
>
> No livro 1808, o autor relata o costume da Corte Portuguesa em limpar a casa e jogar as sujeiras pela janela, desprezando o espaço público. A prática de ficar com troco maior não é considerado problema. O sujeito que se dá bem possui uma admiração da sociedade.
>
> A reversão dessa cultura é o maior desafio enfrentado hoje pela Administração Pública.
>
> Não é um salvador da pátria, precisa-se construir mecanismos, instituições voltadas a implantação dessa nova cultura, por meio da educação, participação da sociedade civil, controle, transparência e condutas preventivas.

Por fim, salienta-se a iminência do CBMDF ser provocado a implantar os eixos integrantes de um programa de *compliance*/integridade, conforme extrai-se do Decreto nº 39.736 de 28 de março de 2019:

Além da exigência legal, extrai-se da entrevista do Controlador do DF que aquele órgão tem empreendido ações para movimentar a implantação do programa de integridade no GDF:

> 2 – A CGDF possui um plano de ação para a implantação da cultura da integridade nos órgãos do GDF, para auxiliar os órgãos do GDF a cumprir o Decreto nº 39.736 de 28 de março de 2019, que prevê a implantação de *complience:*
>
> **Objetivo:** averiguar o andamento das ações despertar ações no CBMDF.
>
> A CGDF tem um projeto para implantar o combate corrupção, por meio do fomento à integridade, nos moldes do gerenciamento de riscos, em 2020.
>
> 3 - Há na CGDF um trabalho desenvolvido com o mote de implantar medidas preventivas, para primar pela correção da execução de contratos administrativos? Solicito identificá-lo.
>
> **Objetivo:** buscar boas práticas adotadas por aquele órgão que poderiam ser adotadas pelo CBMDF.
>
> Previsão para a execução de 2020 duas ações: 1. Aumentar o controle nas maiores obras do GDF. 2. Utilizar os achados contidos dos relatórios de auditoria e inspeção, para compor um trabalho de prevenção a fraudes.
>
> 4- A Subcontroladoria de Combate a Corrupção do CGDF, tem adotado algum material para nortear os órgãos do GDF, na implantação de boas práticas para a prevenção da corrupção no âmbito do CBMDF? Caso positivo, há alguma medida aplicável a execução de contratos? Pode disponibilizá-los?

> **Objetivo:** Identificar materiais em construção para auxiliar na instrução da pesquisa, dada a atualidade do tema, e a carência de material no sitio da CGDF.
>
> É um projeto para o ano que vem produzi-lo (2020), mas possuímos o material usado na gestão de riscos, os quais irei repassá-los, pois ainda não estão disponíveis no sítio.

No que tange a Prática n° 20: “Utilizar Tecnologia da Informação na gestão e execução de contratos” registra-se a relevância em o CBMDF utilizar da Plataforma BIM, a qual já possui experiência exitosa tanto nos países desenvolvidos quanto no Brasil e viabiliza além da criação de um modelo virtual, de acordo com o empreendimento a ser construído, o aprimoramento da governança em todas as fases do projeto, que resulta em uma economia de 20 a 40 por cento no valor total da obra, vejamos lição de Bonatto (2019, p. 631):

> Diante de tais considerações não é difícil imaginar o quanto é importante que a Administração Pública, na governança e gestão de suas obras, proporcione a utilização da Plataforma BIM, considerando o potencial de avanço na qualidade dos projetos, na redução dos prazos, na transparência, e na maior eficiência do planejamento. O BIM tem o escopo de conseguir antecipar cenários, identificando previamente erros de projeto e interferências construtivas e, ainda, ter maior controle sobre custos e cronograma é uma das buscas incansáveis das empresas de construção.
>
> Há indicativos de que obras que utilizam o conceito BIM possuem uma redução de 22% no custo da construção, de 33% no tempo de projeto e execução, 33% nos erros em documentos, 38% de reclamações após a entrega da obra ao cliente e 44% nas atividades de retrabalho.

Com a adoção de inovações tecnológicas o CBMDF estará alinhando-se às boas práticas da administração pública moderna, como consolidado pela (ENCCLA, 2019) na Ação 01/2019: “Desenvolver projeto de plataforma digital e outras medidas voltadas à transparência pública, aos dados abertos e à participação social.”

Nesse sentido, o desenvolvimento deste objetivo implicou em exclusões e acréscimos integrais de determinadas práticas, ajustes em conteúdos e, em boa parte dos casos, manutenção do que fora apresentado originalmente pelo Quadro nº 3 (pág. 98).

Sendo assim, o Quadro nº 4 encerra o ciclo dos objetivos propostos por esta pesquisa na medida em que atende simultaneamente a dois propósitos:

1) Demonstra o resultado produzido pela implementação do objetivo específico nº 3;

2) É o elemento necessário ao alcance do objetivo geral da pesquisa, já que ele permitiu à autora, “Propor medidas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de aprimorar a prevenção à fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF”.

Cumprida a meta estabelecida, obteve-se como resultado o quadro abaixo:

Figura 10 – Boas Práticas em Gestão e Execução de Contratos para Aperfeiçoar às Existentes no CBMDF (Quadro nº 5)

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF	
Vertente 1: Constituir e promover a comissão de ética e integridade	
1	Constituir formalmente uma comissão de ética e integridade, cabendo a esta, comprometer-se com o assunto e elaborar um código de conduta ética, especialmente voltado às atividades de gestão e execução de contratos
2	A comissão de ética e integridade deverá atuar como instância consultiva dos gestores e executores de contrato no relativo ao assunto, incluindo, portanto, esclarecimentos sobre o respectivo código de conduta ética
3	Caberá à comissão de ética e integridade, ou à Corregedoria do órgão, ser responsável por analisar e decidir sobre a conduta dos gestores e executores de contrato que possam ter infringido o código de conduta ética, incluindo as respectivas sanções cabíveis
4	Recomenda-se o estabelecimento de mandatos para o presidente e membros da comissão de ética e integridade, conferindo-lhes maior independência no desempenho das funções ficando afastada a possibilidade de movimentação por parte até mesmo, do titular máximo da instituição, exceto por motivo de força maior
5	A existência da comissão de ética e integridade, suas atribuições e suas decisões sobre ato ou fato submetido à sua apreciação devem ser plenamente divulgadas na organização, excetuando-se as situações de sigilo
6	A atividade de membro na comissão deve ter preferência sobre outras que o servidor designado porventura acumule, a fim de assegurar o seu pleno funcionamento
Vertente 2: Estabelecer, gerir, divulgar e esclarecer o código de conduta ética dos gestores e executores de contratos	
7	Estabelecer um código de conduta ética que disponha sobre os valores e princípios que devem nortear o comportamento e as escolhas dos gestores e executores de contrato, bem como, descreva o comportamento esperado, as condutas vedadas, e as punições a elas atreladas
8	O código de conduta ética deverá identificar as funções cujos titulares serão considerados gestores de contrato. Alguns gestores nem sempre trabalham no setor de contratos. O titular máximo da organização, por exemplo e outras funções de alta administração, embora não pertencentes ao setor de contratos, possuem influência sobre as contratações
9	A comissão de ética e integridade deverá estabelecer uma política antifraude e corrupção na instituição, pulverizando-a no código de conduta ética dos gestores e executores de contrato
10	Disponibilizar um canal de contato a todos os gestores e executores de contrato, para dirimir dúvidas em relação ao código de conduta ética, as quais deverão ser esclarecidas pela comissão de ética e integridade

Continua..

Continuação

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF (Quadro aperfeiçoado)	
11	Os canais de contato com a comissão de ética e integridade deverão estar registrados em destaque na capa, contracapa e/ou rodapé das páginas do código de conduta ética e em todos os materiais de divulgação relacionados, que sejam impressos
12	Estabelecer plano de divulgação e comunicação do código de conduta ética, que alcance todos os gestores e executores de contrato da instituição e aqueles servidores que acabaram de ser designados para a função
13	O código de conduta ética dos gestores e executores de contratos deverá ser conhecido por todos que estiverem desempenhando a função
14	Cópias eletrônicas, *via download*, do código de conduta ética dos gestores e executores de contrato deverão estar disponíveis a todos no *site* do órgão
15	Os gestores e executores de contrato recém nomeados deverão comparecer em local determinado, para serem apresentados ao código de conduta ética e alertados de sua importância, momento em que lhes será colhida assinatura em termo de conhecimento e de compromisso com o mesmo
16	Introduzir questões acerca do código de conduta ética dos gestores e executores de contrato nos concursos de admissão à organização
17	A capacitação sobre o código de conduta ética dos gestores e executores de contrato deve ser incluída no curso de formação dos servidores da instituição
18	O código de ética e de conduta deve prever as exigências mínimas para acesso a cargos comissionados e a comissão de ética e integridade deve verificar se os ocupantes desses cargos apresentam os requisitos mínimos para o exercício de suas atribuições
Vertente 3: Promover a cultura da ética e da integridade entre os gestores e executores de contrato	
19	Promover eventos festivos ou culturais que promovam conscientização nos gestores e executores de contratos acerca do contido em seu código de conduta ética. A excelência da prática estará atrelada à participação voluntária de familiares dos servidores e fornecedores da instituição
20	Realizar junto aos gestores e executores de contrato, treinamentos esporádicos sobre o conteúdo do código de conduta ética, tais como: palestra; aula com aplicação de teste, prova, dinâmicas de grupo, etc. A excelência da prática estará atrelada à participação voluntária de fornecedores da instituição
21	Divulgar periodicamente a importância da ética e integridade no desempenho das funções e na vida social dos gestores e executores de contrato, os prejuízos causados pela fraude e corrupção e as respectivas punições a elas atreladas, utilizando-se de cartazes, panfletos, folders, gibis, banners, site institucional, ajustes em regimento interno e outros meios, promovendo no servidor, em seus familiares e nos fornecedores da instituição, a internalização da cultura antifraude e corrupção
22	Caberá à comissão de ética e integridade, realizar, com o apoio de outros servidores, as ações de promoção da ética e integridade na função de gestor de contratos
Vertente 4: Induzir comportamento ético e íntegro dos gestores e executores de contrato	
23	Os servidores da alta administração que apresentarem influência direta ou indireta sobre os contratos devem ser inseridos no sistema de ética e integridade nas contratações
24	Os servidores da alta administração que apresentarem influência direta ou indireta sobre os contratos devem ser escolhidos por meio de lista tríplice e exercerem suas funções por mandato, para que não possam ser afastados de suas funções por interesses escusos

Continua...

Continuação

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF (Quadro aperfeiçoado)	
25	Gestores de contratos e executores de contratos permanentes deverão assinar termo de compromisso firmando terem cumprido os padrões éticos e de conduta no ano anterior, e se comprometendo a cumprir da mesma forma nos próximos doze meses, especialmente no tocante à fraude e corrupção
26	Os gestores e executores de contrato deverão providenciar registro contendo o tema tratado, dia, hora, local, participantes e o que restou decidido, sempre que se reunirem com prepostos de empresas contratadas pela instituição, especialmente se o encontro ocorrer fora do ambiente da instituição. Os gestores e executores deverão sempre estar acompanhados de, ao menos, outro servidor. A excelência da prática estará atrelada à inserção de registros fotográficos à ata
27	A comissão de ética e integridade deverá divulgar os registros das reuniões dos gestores e executores de contratos com os prepostos das empresas, no site da organização, preferencialmente inserindo fotos, respeitando-se as questões sigilosas
28	Utilizar Tecnologia da Informação na gestão e execução de contratos
Vertente 5: Instituir política de prevenção de conflitos de interesse	
29	A comissão de ética e integridade deverá tomar conhecimento dos contratos vigentes por meio de controle próprio
30	A comissão de ética e integridade deverá identificar as funções administrativas e os contratos mais vulneráveis a ocorrência de conflitos de interesse, cientes de que, contratos permanentes, de obras e de valores vultuosos já são assim classificados
31	Após identificar os possíveis conflitos de interesse, inserir no código de conduta ética dos gestores e executores de contrato ações capazes de neutralizá-los, promovendo a retroalimentação do sistema e seu aperfeiçoamento
32	Inserir no código de conduta ética, orientações aos gestores e executores de contrato, a fim de que eles possam identificar eventuais conflitos de interesses por parte de outros gestores e executores de contrato
33	Estabelecer, sem prejuízo do canal disponibilizado pela ouvidoria, canal para denúncias de conflito de interesses junto a comissão de ética e integridade, divulgando-o da mesma forma que os canais comuns de contato
34	Demora em efetuar o pagamento às empresas podem estar mascarando pedidos de suborno por parte de servidores. Cabe à comissão de ética e integridade observar e acompanhar a regularidade dos pagamentos às empresas que já tenham cumprido com suas obrigações, solicitando explicações do setor competente, no caso de demoras injustificadas
35	A comissão de ética e integridade deve regular como os representantes de empresas, com contratos ativos ou não junto à instituição, devem proceder, sempre que se dirigirem aos setores que tratam de contratações
36	Contratos de manutenção com fornecimento de peças precisam de acompanhamento especial quanto a simulação de defeitos e falsas trocas de peças. A participação de servidores na conduta ilícita nem sempre ocorre, podendo a empresa agir sozinha
37	A prática de auditoria fixa nos contratos da instituição seria algo extremamente positivo no combate á fraude e corrupção
Vertente 6: Estabelecer condições para lidar com variação significativa de patrimônio	
38	Requisitar dos gestores de contratos e executores de contratos permanentes, de obras ou de valores vultuosos, informações patrimoniais tanto na assunção quanto na exoneração da função, respeitando-se o caráter sigiloso

Continua...

Continuação

Boas práticas relacionadas à gestão da ética e integridade, capazes de colaborar com a prevenção da fraude e corrupção nas atividades de gestão e execução de contratos do CBMDF (Quadro aperfeiçoado)	
39	Determinar que os gestores de contrato e os executores de contratos vulneráveis, notifiquem e justifiquem à comissão de ética e integridade, qualquer alteração significativa ou abrupta em seu patrimônio, provocadas pelo recebimento de prêmios, heranças ou outros meios. Essa medida previne que uma modificação substancial em seus padrões de vida possam suscitar desconfiança sobre a probidade do servidor ou do próprio órgão
40	Estabelecer no código de conduta ética, quais os critérios obrigam os gestores de contratos e os executores de contratos vulneráveis a comunicarem à comissão de ética e integridade, a mudança abrupta em seu patrimônio
41	A comissão de ética e integridade deverá tratar com sigilo toda e qualquer informação patrimonial
Vertente 7: Regular o recebimento de presentes e participação em eventos	
42	Proibir que gestores e executores de contrato recebam presentes oferecidos por pessoas físicas ou jurídicas que tenham interesses comerciais junto ao órgão. Como presente, entende-se qualquer benefício direto ou indireto, tais como ingresso para eventos, hospedagem, empréstimo de veículo ou moradia, concessão de transporte de qualquer natureza, upgrades em passagens, pagamento de refeições e descontos em geral, não extensivos ao público em geral, ou a centenas de pessoas
43	A comissão de ética e integridade deve diferenciar o que será tratado como presente do que será tratado como brinde, já que este último é permitido, pois apresenta baixo valor comercial, carregam a marca de quem os oferta e são distribuídos a diversas pessoas
44	Estabelecer no código de conduta ética um valor limite para os brindes, a frequência com que podem ser oferecidos à um mesmo gestor de contrato e a frequência com que podem ser distribuídos dentro da instituição

Fonte: (A autora, 2020)

Diante das considerações registradas nesse tópico, frisa-se a conclusão do objetivo geral da pesquisa, por meio da entrega do Guia ao DEALF de Boas Práticas Preventivas voltadas a Gestão e Execução de Contratos, constantes da Figura nº 10 (pág. 115).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Buscou-se nesse trabalho, realizar um estudo amplo do contexto em que está inserido o CBMDF referente ao enfrentamento a fraude e a corrupção. No deslinde da pesquisa evidenciou-se amplo material desenvolvido sobre a temática, bem como o engajamento tanto do Brasil quanto da países membros da OCDE e da ONU, inclusive da sociedade civil, como por exemplo o Pacto Global e Agenda 2030.

Assim, o CBMDF é um órgão possuidor de alta credibilidade, constatação que implica num maior zelo pela imagem e a veemência em empreender ações hábeis a evidenciar o comprometimento do alto comando com o tema integridade na Administração Pública. Frisa-se que esse engajamento é um dos pontos influenciadores do desenvolvimento de conduta proba nos *stakeholders.*

A presente pesquisa compilou as principais convenções internacionais sobre o assunto e os reflexos no País, compêndio que facilitará o desencadeamento de ações nesse assunto. Somado ao exposto, buscou-se identificar ações inerentes à temática no âmbito da CGU, TCU, CGDF e o GDF.

Diante da pesquisa realizada notou-se a iminência em a Instituição ser cobrada em relação a elaboração de código de ética e conduta, devido a publicação Lei 13.967/2019, além de outras normas relacionadas a exigência de implantação de programa de integridade, que reclama um estatuto.

Neste sentido, recomenda-se o deslinde de medidas hábeis a alinhar as politicas institucionais à exigência legal, contida do Decreto Distrital n 39.736/2019 e Lei 13.967/2019, tais como:

- constituir Grupo de Trabalho para propor o código de conduta ética e disciplinar, cujo teor deverá prever: condutas caracterizadoras de conflito de interesse, principalmente aquelas inerentes aos cargos do DEALF e do Departamento de Segurança Contra Incêndio (DESEG); setoriais mais vulneráveis;

- criar um Subcomitê de Gestão de Riscos à Integridade, para tanto a gestão de riscos institucionais implantada no DEALF deverá

incluir os riscos a integridade, por meio da criação de uma Unidade de Gestão de Integridade (UGI), conforme consta do referencial teórico da CGU, para instigar as ações.

- Criar um Subcomitê de Integridade interligado ao Comitê de Governança, para abranger às competências correlatas à implantação do programa de integridade, com viés preventivo;

- incentivar a participação de bombeiros militares em concursos de boas práticas relacionadas à integridade pública, os quais possuem premiações incentivados tanto pela CGDF, quanto CGU, na área de integridade pública.

- elaborar norma disciplinadora de requisitos para ocupação de cargos comissionados, em especial os de símbolo “Cargo de Natureza Especial” (CNE), nos moldes do Decreto Federal 9.737, de 15 de março de 2019, a fim de prestigiar tanto a antiguidade quanto a gestão por competência;

- investir em tecnologia da informação, com o fim de otimizar o procedimento de gestão e execução de contratos, como a adoção da plataforma BIN; e

- incentivar a continuidade de pesquisas nos demais mecanismos do programa de integridade: detecção, correção, investigação e monitoramento.

Sobreleve-se, que tendo em vista a atualidade do tema, as medidas deverão ser constantemente monitoradas e avaliadas, para averiguar o atendimento ao fim inicialmente proposto, além de homenagear o constante aprimoramento.

Diante do exposto, após findo o presente estudo, a medida a ser aplicada é o aperfeiçoamento e a implantação de boas práticas em gestão e execução de contratos no CBMDF, cujo ponto de partida encontra-se na Figura n° 10 (pág. 115).

6 REFERÊNCIAS

BONATO, Hamilton. **Governança e Gestão de Obras Públicas**: Do Planejamento à Pós-Ocupação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União de 05/10/1988**, Brasília-DF.

_____. Lei nº 7.479 de 02 de junho de 1986. Aprova o Estatuto dos Bombeiros-Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 04/06/1986**, Brasília-DF.

_____. Lei nº 8.255 de 20 de novembro de 1991. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 21/11/1991**, Brasília-DF.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 22/06/1993**, Brasília-DF.

_____. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. **Diário Oficial da União de 11/01/2002**, Brasília-DF.

_____. Lei nº 7.163 de 29 de abril de 2010. Regulamenta o inciso I do art. 10-B da Lei no 8.255, de 20 de novembro de 1991, que dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. **Diário Oficial da União de 30/04/2010**, Brasília-DF.

_____. Lei nº 12.813 de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. **Diário Oficial da União de 17/05/2013**, Brasília-DF.

_____. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a

Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 18/11/2011**, Brasília-DF.

_____. Lei nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019. Altera o art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para extinguir a pena de prisão disciplinar para as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 27/12/2019**, Brasília-DF.

_____. Decreto Federal 9.203 de 22 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União de 23/11/2017**, Brasília-DF.

_____. Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro. **Quem somos**. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos> Acesso em 14 de fevereiro de 2019.

_____. Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro. **Cartilha de Integridade nas Compras Públicas**. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2019/cartilha-integridade-compras-publicas> Acesso em 14 de fevereiro de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 3.067/2019. Relator: Ministro Bruno Dantas. **Julgado em 10 dez. 2019**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3067%2520ANOACORDAO%253A2019%2520RELATOR%253A%2522BRUNO%2520DANTAS%2522/%2520>. Acesso em 08 de janeiro de 2019.

CAPUANO, Ethel Airton et al. Inteligência Competitiva e suas Conexões Epistemológicas com Gestão da Informação e do Conhecimento. **Ciência da Informação**. Brasília, v. 38, pág. 19-34, mai/ago 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CBMDF, Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. **Manual para Normatização de Trabalhos Acadêmicos**.1. ed. Brasília-DF, 2013.

_____, Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. **Regimento Interno do DEALF**. Boletim Geral nº 77, de 25/04/2011, Brasília-DF.

CGU, Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública**: Orientações para a Administração Pública Federal: direta, autárquica e fundacional. 1. ed. Brasília-DF, 2015.

_____. Controladoria-Geral da União. **Manual para Implementação de Programas de Integridade**: Orientações para o setor público. 1. ed. Brasília-DF, 2017.

_____. Controladoria-Geral da União. CGU. **Guia Prático das Unidades de Gestão de Integridade**: Orientações para as instituição, aperfeiçoamento e inoformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e. 1. ed. Brasília-DF, 2019.

_____. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 57 de 4 de janeiro de 2019. 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. **Diário Oficial da União de 07/01/2019**, Brasília-DF.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Boas Práticas**. Disponível em: <https://www .cnj.jus.br/boas-praticas/>.Acesso em: 01 dez. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.297, de 29 de abril de 2016. Aprova, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, o Código de Conduta da Alta Administração, o Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Civis do Poder Executivo e institui as Comissões de Ética do Poder Executivo do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal de 18/05/2016**, Brasília-DF.

_____. Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019. Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e

Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal de 29/03/2019**, Brasília-DF.

EB, Exército Brasileiro. **Vade-Mécum de Cerimonial Militar do Exército**: Valores, Deveres e Ética Militares. 1. ed. Brasília-DF, 2002.

FEUSP, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos**. 1. ed. São Paulo, 2019.

FIGUEIREDO, Luciano. **História do Brasil para Ocupados**. 1. ed. Rio de Janeiro: Cada da Palavra, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

LEAL, Rogério Gesta; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. **Anais do I Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis**. 1. ed. Porto Alegre: FMP, 2016.

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: **Teoria, Jurisprudência e mais 450 questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACARIO, Darlam Vidigal. **Análise do processo de resposta aos editais de chamada pública da SENASP, capazes de beneficiar o CBMDF, via convênio**. Brasília, 2015. 106 f. Monografia – CBMDF, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos**: Função Social e Exploração Econômica. O Regime Jurídico das Utilidades Públicas. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MASSARO, Vanessa. **Os Principais Fundamentos da Nova Governança Pública e Modelos de Sucesso**. 1. ed. São Paulo: Clube de Autores, 2002.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDAUAR,Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NEHER, Clarissa; WELLE Deutsche. **Análise histórica mostra que corrupção no Brasil persiste desde o período colonial**. Portal G1, Rio de Janeiro: 2017. Disponível em: < https://g1.globo.com/educacao/noticia/analise-historicamostra-que-corrupcao-no-brasil-persiste-desde-o-periodo-colonial.ghtml>. Acesso em 18 dez 2019.

NESI, Nazareno; **A Gestão e a Fiscalização dos Contratos na Administração Pública**. 1. ed. São Paulo: Baraúna, 2016.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública**. 1. ed. Paris, 2018.

PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção**: Integridade para o Desenvolvimento. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PRADO, Leandro Cadenas. **Licitações e Contratos**: a Lei nº 8.666/93 simplificada. 4. ed. Niterói-RJ: Impetus, 2014.

REALE, Miguel. **As Lições Preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SÁ, Antônio Lopes de; HOOG, Wilson Alberto Zappa. **Corrupção, Fraude e Contabilidade**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SCHNORRENBERGER, Rogério João Lunkes. **Controladoria Na Coordenação Dos Sistemas de Gestão**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **Compliance nas Contatações Públicas**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas de Minas Gerais. **Políticas Públicas Conceitos e Práticas**. 7. ed. Belo Horizonte, 2008.

SEPLAG, Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Cartilha do Executor de Contrato**. 1. ed. Brasília-DF, 2010.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção**. 2. ed. Brasília-DF, 2018.

TERRIBILI FILHO, Armando. **Gerenciamento de Projetos em 7 Passos**: Uma Abordagem Prática. 1. ed. São Paulo: M. Books do Brasil, 2011.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade Governamental e Empresarial**: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.