

Como diferenciar o Programa de Integridade de um programa de fachada e os limites da atuação do Controle Interno na avaliação

É inegável que a Lei nº 14.133/2021, enquanto norma de **GRC (Governance, Risk and Compliance)**, alçou os denominados Programas de Integridade a papel de destaque no ambiente das contratações públicas. A intenção é clara: promover um ambiente íntegro e confiável, conforme a literalidade do art. 11, parágrafo único, incentivando tanto a Administração Pública quanto o mercado fornecedor à adoção de práticas de prevenção, detecção, punição e remediação de atos de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta.

São quatro as menções legais ao referido instrumento de GRC. **Primeiramente**, no art. 25, § 4º, nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, hipótese em que sua implementação é obrigatória pelo licitante vencedor. **Depois**, no art. 60, como critério de desempate nos certames. **Mais à frente**, no art. 156, § 1º, como elemento a ser considerado na aplicação de sanções. **E, finalmente**, no art. 163, como condição para a reabilitação de licitante ou contratado.

Importa salientar, ainda que tal problemática não seja aqui explorada em profundidade, que a Lei se limita a exigir o Programa de Integridade do ente privado — licitante ou contratado — sem impor, em nenhum momento, exigência equivalente aos órgãos e entidades da Administração Pública. Tal assimetria enseja situação contraditória, na medida em que se permite exigir dos fornecedores a implementação de Programas de Integridade sem que a própria Administração Pública os tenha institucionalizado em suas organizações.

Retomando o ponto central deste artigo, a pergunta que ecoa Brasil afora é sempre a mesma: **quais são os critérios objetivos para que o agente público possa verificar se o que a empresa apresentou à Administração Pública é, de fato, um Programa de Integridade efetivo?** E, superada essa primeira indagação, ainda remanesce outra igualmente relevante: **seria o Controle Interno o responsável por essa análise?**

Passo à resposta.

A avaliação da efetividade do Programa de Integridade apresentado pelo licitante ou contratado, para fins de aplicação dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, deve ser realizada a

partir de uma **análise material, baseada em evidências**, e não se limitar à verificação meramente formal da existência de códigos, políticas ou declarações institucionais. Essa compreensão é expressamente reforçada pela Portaria Normativa SE/CGU nº 226, de 9 de setembro de 2025, que estabeleceu parâmetros objetivos e metodologia estruturada para diferenciar programas efetivos de meros “programas de fachada”, especialmente no contexto das contratações públicas.

A referida Portaria confere especial relevância ao **monitoramento contínuo** e ao **aprimoramento permanente** do Programa de Integridade. Programas efetivos não são estáticos, mas dinâmicos, devendo ser periodicamente avaliados, revisados e aprimorados à luz das mudanças no ambiente de riscos, dos incidentes ocorridos e dos aprendizados institucionais. A ausência de mecanismos de avaliação e atualização compromete significativamente a capacidade preventiva do programa e sua aderência às melhores práticas de governança.

Adicionalmente, a norma orienta que a avaliação da efetividade considere os princípios da **proporcionalidade** e da **contextualização**, levando em conta fatores como o porte da empresa, o número de empregados, a complexidade da estrutura organizacional e o grau de exposição a riscos de integridade. Esse enfoque evita tanto a exigência de estruturas excessivamente sofisticadas para pequenas organizações quanto a aceitação de programas insuficientes para empresas de maior porte ou maior exposição a riscos.

Por fim, a Portaria Normativa reforça que a análise da efetividade do Programa de Integridade deve considerar sua **relação concreta com a infração apurada**. Programas existentes apenas no plano formal, instituídos após a ocorrência do ilícito ou sem qualquer impacto real na prevenção, detecção ou mitigação da conduta irregular não devem ser valorados como atenuantes relevantes. Ao contrário, programas previamente implementados, operantes e capazes de demonstrar contribuição efetiva para a gestão de riscos e a correção de falhas podem ser legitimamente considerados na dosimetria da sanção.

Em síntese, a efetividade de um Programa de Integridade é aferida por critérios objetivos e verificáveis, relacionados, entre outros aspectos, ao comprometimento da alta administração, à adequação aos riscos, ao funcionamento real dos mecanismos de prevenção e resposta, à autonomia da função de integridade, à capacitação contínua, à aplicação de medidas disciplinares, ao monitoramento permanente e à proporcionalidade. A observância desses parâmetros permite à Administração Pública diferenciar, com segurança jurídica e técnica,

programas efetivos de programas de fachada, assegurando a aplicação qualificada e coerente do art. 156, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Remanesce, todavia, a questão: **seria o Controle Interno o responsável por essa aferição?**

A definição, no respectivo regulamento, do mecanismo institucional para análise da efetividade dos Programas de Integridade apresentados pelos licitantes deve ser orientada por uma lógica de **governança, proporcionalidade e segregação de funções**, evitando tanto a banalização formal do instituto quanto a criação de gargalos decisórios capazes de comprometer a eficiência e a responsabilidade administrativa.

Ainda que a Lei nº 14.133/2021 estimule o fortalecimento dos Programas de Integridade no ambiente das contratações públicas, ela não impõe, como regra geral, a centralização dessa análise em um único órgão de controle interno, tampouco exige a emissão obrigatória de parecer técnico prévio da Controladoria-Geral para todos os processos de contratação. A imposição automática dessa exigência, no plano infralegal, tende a produzir efeitos indesejados, como a sobrecarga dos servidores da Controladoria, o alongamento dos procedimentos licitatórios e, sobretudo, o deslocamento indevido da responsabilidade decisória das unidades demandantes e das comissões de contratação.

Sob a ótica das melhores práticas de Governança Pública, a análise inicial dos Programas de Integridade apresentados pelos licitantes deve ser compreendida como atividade inerente à condução do processo de contratação, inserida no âmbito da **primeira linha de defesa**, conforme o Modelo das Três Linhas do Instituto dos Auditores Internos (IIA). Nesse modelo, cabe à primeira linha — representada pelas áreas demandantes, comissões de contratação e agentes responsáveis pelo procedimento licitatório — realizar a verificação inicial do atendimento aos requisitos estabelecidos no edital e na regulamentação municipal, com base em critérios objetivos previamente definidos.

O Controle Interno, atuando como instância típica da **segunda linha**, deve exercer papel distinto e complementar, atuando como órgão normativo, orientador e metodológico, responsável por estruturar o sistema, definir parâmetros mínimos de avaliação, elaborar instrumentos padronizados e promover a coerência institucional das análises. Essa atuação é

essencial para evitar avaliações subjetivas ou inconsistentes entre diferentes certames, mas não pressupõe a emissão obrigatória de parecer individualizado em todos os casos.

Esse desenho institucional evita a transformação da Controladoria em instância revisora automática de todos os procedimentos licitatórios e preserva uma lógica clara e distribuída de responsabilização. Ao mesmo tempo, assegura que a análise dos Programas de Integridade não se reduza a uma verificação meramente documental, uma vez que passa a ser realizada com base em critérios previamente normatizados e supervisionados por órgão especializado em integridade e controle interno.

A atuação da **terceira linha**, representada pela auditoria interna, mantém-se preservada e deve ser claramente distinguida, cabendo-lhe avaliar, de forma independente e objetiva, a adequação do sistema instituído, a consistência das análises realizadas e a efetividade do modelo adotado pelo Município. Essa separação reforça a robustez do sistema de governança e reduz riscos de sobreposição de funções ou de conflitos institucionais, sendo imprescindível que a estrutura da Controladoria que exerce funções de segunda linha não seja a mesma responsável pela atuação de auditoria interna.

Do ponto de vista normativo, revela-se mais prudente e alinhado às melhores práticas que o regulamento não imponha a emissão obrigatória de parecer prévio da Controladoria-Geral sobre todos os Programas de Integridade apresentados pelos licitantes, mas institua um modelo em que a Controladoria atue como instância de orientação, padronização e apoio técnico, com participação consultiva quando justificada pelo risco, pela complexidade ou pela relevância da contratação.

Em síntese, o mecanismo mais adequado é aquele que combina: **(i)** critérios objetivos definidos centralmente; **(ii)** análise inicial descentralizada no âmbito do processo licitatório; **(iii)** apoio técnico especializado do Controle Interno, mediante provocação; e **(iv)** avaliação independente posterior pela auditoria interna, exercida por estrutura distinta. Esse arranjo fortalece a integridade das contratações públicas, preserva a eficiência administrativa e se alinha plenamente ao Modelo das Três Linhas do IIA, evitando tanto a formalização vazia dos Programas de Integridade quanto o engessamento indevido da Administração Pública.

PAULO ALVES é Presidente da Companhia de Soluções e Inteligência Governamental (CSI) e Diretor-Presidente da Companhia Brasileira de Governança (CBG). Servidor de carreira do Superior Tribunal de Justiça há duas décadas, foi titular da unidade de Auditoria Operacional e de Governança do Conselho da Justiça Federal. Bacharel em Direito, possui pós-graduação em Direito Administrativo Contemporâneo e é mestrando em Ciências Jurídicas (*Master of Science in Legal Studies*), com concentração em Riscos e Compliance, pela Ambra University (Flórida/EUA). Possui extensões em Auditoria Governamental, Gestão de Riscos e Auditoria Baseada em Riscos pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União (ISC/TCU), bem como em Tutoria e Docência pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CEJ/CJF). Atua como instrutor e professor em capacitações nas áreas de Planejamento, Governança Pública, ESG, Compliance, Gestão de Riscos, Controles Internos e Auditoria Governamental, sendo professor de Direito Administrativo em instituições privadas de ensino. É professor convidado da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), da Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU), da Escola Superior do Ministério Público (ESUMP), do Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU), do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP), da Escola Paulista da Magistratura (EPM), da Escola Corporativa da Fiocruz, do Instituto Latino-americano de Governança e Compliance Público (IGCP) e de Escolas de Contas de diversos entes da Federação. É professor do MBA em Governança Pública da Escola Brasileira de Direito (EBRADI) e professor de pós-graduação da Faculdade CERS, da Faculdade Baiana de Direito e da NP Pós. Coordena o Comitê de Governança das Contratações da Rede Governança Brasil (RGB), sendo membro-fundador da Associação Latino-americana de Governança (ALAGOV), membro efetivo do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP), membro do Comitê de Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) e membro do Instituto Protege.