

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.348/2018-2

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Casa Civil da Presidência da República, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Mineração, Banco do Brasil S/A, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: Adriano Augusto de Souza (CPF 839.219.904-91) e Rodrigo Duarte Dourado (CPF 695.827.421-00).

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL COORDENADA PELA SECCOR. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES DE PREVENÇÃO E DETECÇÃO RELACIONADOS À FRAUDE E À CORRUPÇÃO DE 287 INSTITUIÇÕES FEDERAIS EM FACE DOS RESPECTIVOS PODERES ECONÔMICO E DE REGULAÇÃO. MAPA DE EXPOSIÇÃO COM O STATUS DE CADA UNIDADE. ELEVADA EXPOSIÇÃO AO RISCO DE FRAUDE E CORRUPÇÃO. FRAGILIDADES NOS SISTEMAS DE INTEGRIDADE. ALTO ÍNDICE DE INSTITUIÇÕES AINDA EM NÍVEIS INICIAIS DE GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS. AUSÊNCIA OU DEFICIÊNCIA DOS MODELOS DE DADOS ABERTOS, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS MÍNIMOS E OBJETIVOS PARA INDICAÇÃO DE DIRIGENTES NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS. PUBLICAÇÃO DO MAPA DE EXPOSIÇÃO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional coordenada pela Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção - Seccor, em conjunto com outras unidades deste Tribunal, para avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e a corrupção das instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com seus poderes econômico e de regulação, bem como propor melhorias nos controles associados, eliminando as suas causas sistêmicas ou, ao menos, mitigando os seus efeitos.

2. Transcrevo o relatório elaborado pela equipe de auditoria, com o qual se manifestaram de acordo os dirigentes da Seccor (peças 122/126):

“A. Introdução

A.1 Antecedentes

1. A presente fiscalização foi autorizada mediante Despacho do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, em substituição à Ministra Relatora Ana Arraes, nos termos da Portaria-TCU 86, de 22/3/2018, proferido no âmbito do TC 005.206/2018-9 (peça 4).

2. Em uma visão contextual da auditoria, o trabalho foi pensado em meio a seguinte quadro do país: recessão, desemprego, desequilíbrio fiscal, qualidade deficiente dos serviços públicos e a percepção de alto grau de corrupção, a qual traz consigo a perda de confiança do cidadão no Estado. Reconhecendo a história recente do Brasil, natural relacionar tais problemas, em maior ou menor grau, à mazela da corrupção. Tais males fomentam o desperdício e a malversação dos dinheiros públicos, o que mina a eficiência do Estado;

diminui o acesso a serviços básicos; distorce a alocação de recursos; desequilibra a saudável competição no mercado; impõe entraves econômicos, políticos e sociais para o crescimento sustentável; e, o mais preocupante: corrói a credibilidade nas instituições e estimula o desprezo do cidadão pela lei.

3. Por se tratar de um risco estrutural de praticamente todas as organizações, a avaliação dos riscos de corrupção, bem como os estudos para dotar as organizações de estruturas preventivas contra a sua ocorrência, é tarefa relacionada fortemente com a missão institucional do TCU: aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade.

4. O objetivo deste trabalho, portanto, exsurge deste desafio: avaliar se as estruturas de prevenção e detecção de fraude e corrupção das instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com os respectivos poderes econômico e de regulação, de sorte propor melhorias nos controles associados, eliminando as suas causas sistêmicas; ou, ao menos, mitigando os seus efeitos. Dessa avaliação, pretende-se mapear os riscos institucionais dos jurisdicionados – em visão prospectiva de futuros trabalhos – como ainda identificar o amadurecimento das organizações para confrontar tal exposição a esses riscos; e aí sim, fomentar o aprimoramento institucional a partir dessas fraquezas especificamente identificadas.

5. Em um detalhamento de como isso pode ser feito, de acordo com o Referencial de Combate a Fraude e Corrupção do TCU (RCFC/TCU), o enfrentamento das instituições contra a corrupção deve ser empreendido por meio de cinco mecanismos: prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento. A partir da existência ou não desses mecanismos, é possível avaliar o quanto as instituições públicas estão preparadas para enfrentar fraude e corrupção.

6. Ao mesmo tempo, a robustez desses cinco mecanismos deve ser proporcional à exposição ao risco, sob pena da implementação de controles excessivos, em caminho inverso ao da eficiência organizacional. Ou: é tanto necessário reconhecer que existe uma diferença significativa entre os diversos riscos de fraude e corrupção aos quais as instituições federais estão expostas; como é igualmente preciso identificar e medir que fatores de risco têm capacidade para incrementar ou minimizar a necessidade desses controles. No presente trabalho, como será detalhado adiante, tais fatores de risco são: 1) a capacidade das instituições de ter acesso e utilizar os recursos financeiros; e 2) a competência institucional para regular mercados.

7. Logo, a grande valia – e inovação – do presente trabalho será a medição do grau de exposição ao risco das instituições federais analisadas à fraude e à corrupção, em vista do seu poder econômico e do seu poder regulatório, em confronto com controles atualmente existentes, de sorte a sinalizar para o Poder Executivo quais são as áreas mais expostas aos riscos de fraude e corrupção. O mapeamento oferecido também permite aperfeiçoar a alocação de recursos dos controles interno e externo, no direcionamento de esforços proporcionais aos riscos então identificados.

A.2 Identificação do objeto de auditoria

8. O objeto da auditoria é a exposição da APF a riscos de fraude e corrupção, medida a partir dos seguintes fatores: o poder de uso dos recursos financeiros disponíveis, definido como Poder Econômico; o poder de regular atividades do mercado privado, definido como Poder de Regulação; e os mecanismos de controle preventivos e detectivos contra fraude e corrupção desenhados e implantados nas organizações.

A.3 Objetivos e escopo da auditoria

9. A presente auditoria operacional buscou avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção das instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com seus poderes econômico e de regulação, bem como propor melhorias nos controles associados, eliminando as suas causas sistêmicas; ou, ao menos, mitigando os seus efeitos.

10. Como objetivos específicos foram estabelecidos:

- a) medir o Poder Econômico e o Poder de Regulação de instituições públicas federais;
- b) avaliar os controles de prevenção e detecção de fraude e corrupção dessas instituições;
- c) cotejar, por meio de mapas, os níveis dos controles de prevenção e detecção de fraude e corrupção com o Poder Econômico e o Poder de Regulação de cada instituição;
- d) identificar fragilidades e boas práticas nos controles mencionados em uma amostra de órgãos e entidades (estudos de caso), bem como na Casa Civil da Presidência da República, tendo em vista alguns desses controles estarem sob a responsabilidade desta pasta;
- e) propor melhorias de forma a eliminar ou reduzir tais fragilidades e, ao mesmo tempo, disseminar as boas práticas constatadas.

11. Pela abrangência do tema, a auditoria poderia potencialmente alcançar toda a APF. Entretanto, para viabilizar o alcance de resultados em curto prazo, foi estabelecido que o escopo de trabalho ficaria restrito ao

Poder Executivo Federal, representado formalmente pela Casa Civil da Presidência da República como órgão auditado.

12. Foram excluídos do Poder Executivo (objeto original) as entidades dos Serviços Sociais Autônomos, o Sistema S, e os conselhos profissionais, por atuarem em regime jurídico distinto dos demais. Dessa forma, foi possível obter uma convergência maior das normas avaliadas neste trabalho.

13. Assim, concretamente, fazem parte do universo da auditoria 287 (duzentos e oitenta e sete) órgãos/entidades do Poder Executivo Federal. Para esse universo, foram calculados os respectivos valores do Poder Econômico e do Poder de Regulação (calculado para 72 instituições), bem como seus índices representativos da robustez dos controles contra fraude e corrupção (a partir do Índice Integrado de Governança e Gestão 2018 do TCU – IGG 2018 – conforme detalhado adiante).

14. O mapeamento da exposição a riscos de fraude e corrupção resulta, justamente, do cotejamento desses fatores de riscos (Poder Econômico e Poder de Regulação) com os índices de robustez dos controles mencionados.

15. Para uma amostra de seis unidades (estudos de caso) – e mais Casa Civil e Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP), as quais implementam alguns controles vinculados à designação de dirigentes e a conflitos de interesse de pessoas da alta administração – foram avaliados *in loco* o desenho e a implantação de controles contra fraude e corrupção, tendo sido possível identificar tanto fragilidades, como boas práticas na atuação das instituições.

16. A escolha dessa amostra levou em conta a natureza da unidade (administração direta, autarquia, empresa estatal) e os índices obtidos no IGG 2017 (Acórdão 588/2018-TCU-Plenário de relatoria do Ministro Bruno Dantas), conhecidos quando do planejamento desta auditoria, em prol da variedade de situações a serem estudadas.

17. Assim, as seguintes instituições, além da Casa Civil e CEP, foram objeto de verificação do desenho e implementação de controles contra fraude e corrupção, mediante análise de documentação e entrevistas:

Tabela 1 – Lista de instituições objeto de estudo de caso

Sigla	Instituição
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
ANM	Agência Nacional de Mineração*
BB	Banco do Brasil
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
MS	Ministério da Saúde
MTb	Ministério do Trabalho

* antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)

18. Em síntese, como resultado do alcance dos objetivos da auditoria, foram produzidos:

- mapa de risco demonstrando o grau de exposição das instituições a fraude e corrupção em relação ao seu Poder Econômico;
- mapa de risco demonstrando o grau de exposição das instituições a fraude e corrupção em relação ao seu Poder de Regulação;
- fragilidades e boas práticas nos controles avaliados nos estudos de caso realizados;
- metodologia de avaliação para monitoramento sistemático das instituições auditadas em relação a essas exposições, com eventual extensão àquelas dos poderes legislativo e judiciário.

A.4 Critérios

19. A base para a construção conceitual deste trabalho foi o estudo ‘Desvios Éticos – Risco Institucional’, publicado em 2002 pela Escola de Administração Fazendária (Esaf), em parceria com a Casa Civil e a Comissão de Ética Pública (CEP). Esse estudo introdutório buscou medir o grau de exposição dos órgãos governamentais ao risco do desvio ético, tendo como fatores de riscos o poder de compra do órgão (PC), seu poder de regulação (PR) e a disponibilidade financeira do mercado privado regulado, definida como poder de barganha (PB).

20. Outra fonte foi a pesquisa de integridade feita nas organizações públicas pela Entidade de Fiscalização Superior (EFS) da Hungria, realizada anualmente desde 2011. Tal trabalho se baseia no conceito de que integridade ou comportamento ético é a base de um estado bem gerenciado, o que fortalece a governança e previne a corrupção. As edições anuais da mencionada pesquisa têm como objetivo identificar riscos que afetam negativamente ações éticas e transparentes e examinar os controles desenhados para gerenciar esses riscos.

21. O documento RCFC/TCU foi usado como fonte de controles preventivos e detectivos para o combate à fraude e à corrupção, identificados no referencial como práticas inerentes aos mecanismos de prevenção e detecção. Também foram considerados controles vinculados à mitigação de riscos atinentes à escolha de dirigentes das organizações, aqui considerados como membros da alta administração e de conselhos/colegiados superiores.

A.5 Metodologia

22. A definição conceitual da avaliação da exposição da APF a fraude e corrupção foi desenvolvida a partir de pesquisa em artigos e trabalhos sobre o tema. Foram, então, escolhidos três parâmetros capazes de demonstrar essa exposição: Poder Econômico; Poder de Regulação; e controles preventivos e detectivos de fraude e corrupção (incluindo controles aplicáveis à designação de dirigentes).

23. A gradação da exposição à fraude e corrupção pondera esses três fatores, sendo que o poder econômico e o poder de regulação são elementos que elevam essa exposição, enquanto que a presença de controle preventivos e detectivos a reduz.

24. Considerou-se como Poder Econômico o somatório de recursos que o órgão ou entidade pública dispõe para promover contratações de bens e serviços, assim como a disponibilidade numerária para transferências voluntárias para estados, municípios e entidades privadas. O valor foi calculado a partir das planilhas de dados orçamentários disponíveis no site da SOF (Secretaria de Orçamento Federal).

25. O Poder de Regulação foi medido com base nos mandatos legais das instituições que dispõem desse poder, a saber: o poder de autorizar; o poder de normatizar; e o poder de fiscalizar. A avaliação desses mandatos legais foi realizada pelas Secretarias de Controle Externo do TCU, sobre o conjunto das respectivas clientelas (ou seja, das unidades que lhes são jurisdicionadas).

26. Os controles de prevenção e detecção de fraude e corrupção avaliados neste trabalho tiveram origem nas práticas descritas no RCFC/TCU. Para a coleta dos dados, foi utilizado o IGG 2018, cujo conjunto de questões estava sendo concluído por ocasião do planejamento desta auditoria.

27. Para que o IGG 2018 contemplasse as questões necessárias, inicialmente partiu-se das práticas de prevenção e detecção do RCFC/TCU; posteriormente foi realizada a correspondência com as questões já existentes no IGG 2017. Nos casos em que não havia correspondência, foram incluídas novas questões no IGG 2018. Assim, foi definido um subconjunto de 22 questões do IGG 2018 (Apêndice B) como instrumento de coleta de dados sobre o modelo e implementação dos controles, segmentado nos seguintes tópicos:

- a) Designação de Dirigentes.
- b) Gestão de Riscos e Controles Internos;
- c) Gestão da Ética e Programa de Integridade;
- d) Auditoria Interna;
- e) Transparência e *Accountability*.

28. Na fase de execução, foram realizados os seis estudos de caso para avaliação do desenho e implementação dos controles de prevenção e detecção de fraude e corrupção, bem como obtidos documentos e realizadas entrevistas na Casa Civil e na CEP. Tais estudos contaram com análises documentais e entrevistas para evidênciação das respostas dadas ao mencionado subconjunto de questões do IGG 2018.

29. Realizou-se, também, painéis de referência, interno e externo, para validação da matriz de planejamento e da metodologia de construção do mapa de exposição. Também foi realizado um painel interno para discutir as possíveis propostas de encaminhamento dos achados constatados.

A.6 Organização do Relatório

30. Os próximos capítulos foram divididos em duas partes. A primeira trata da visão geral que fundamenta a construção do mapa de exposição a fraude e corrupção das instituições do Poder Executivo. Nessa parte também são apresentados os principais aspectos dos mapas obtidos.

31. A segunda parte traz, de maneira consolidada, os achados constatados nas seis unidades examinadas, bem como na Casa Civil, segmentados nos seguintes tópicos:

- a) Designação de Dirigentes.

- b) Gestão de Riscos e Controles Internos;
- c) Gestão da Ética e Programa de Integridade;
- d) Auditoria Interna;
- e) Transparência e *Accountability*.

32. Foram produzidos relatórios de achados preliminares para cada uma das instituições avaliadas, os quais foram encaminhados às seis unidades visitadas e à Casa Civil, para que fossem apreciados e tecidos os comentários julgados pertinentes. O resultado da análise desses comentários está contido nos relatórios finais de achados de cada uma das instituições, conforme descrito na Tabela 2. Um resumo sobre a análise desses comentários pode ser encontrado também no Apêndice I.

Tabela 2 – Relatórios de achados preliminares e finais por instituição

Sigla	Relatório de achados Preliminar (peça)	Relatório de achados final (peça)
Anac	38	113
ANM	21	114
BB	40	115
Ibama	30	116
MS	22	117
MTb	23	118
Casa Civil	54	119

33. Em seguida, são apresentadas as conclusões do presente trabalho e as propostas de encaminhamento em capítulos específicos. Essas últimas baseadas nas fragilidades constatadas e boas práticas adotadas por essas instituições.

B. Visão Geral

34. A presente auditoria buscou estimar em que medida os órgãos da APF se encontram expostos aos riscos de fraude e corrupção, considerando os poderes econômico, de regulação e os mecanismos de controle preventivo e detectivo implantados em cada organização.

35. Para efeito deste trabalho, foram avaliadas 287 instituições, todas do Poder Executivo Federal. A escolha do objeto auditado é justificada pelos acontecimentos que permearam os últimos 10 anos de história do país. Registros de órgãos públicos, como Departamento de Polícia Federal (DPF) e Ministério Público Federal (MPF), mostram que no decorrer da última década ocorreram dezenas de escândalos de corrupção. São situações que, além de lesarem os cofres públicos, minaram a confiança da sociedade nas instituições do Estado. Esses episódios evidenciaram a existência de fragilidades nos órgãos públicos, seja nas estruturas ou no arcabouço legal ao qual estão submetidos.

36. São essas fendas no sistema que permitem, na maioria dos casos, a realização de práticas nocivas, que envolvem o uso de patrimônio público – ou violação de um dever público – em favor da concretização de interesses privados. Este trabalho, portanto, buscou justamente identificar essas fragilidades, mapeá-las e propor soluções que permitam melhorias nas instituições, no sentido de corrigir essas falhas e tornar os órgãos menos vulneráveis à ocorrência de fraude e corrupção.

37. Os ganhos proporcionados pela auditoria estão diretamente relacionados à governança pública, à recuperação da confiança nas instituições que integram a APF, e à consequente redução de perdas monetárias. Segundo estimativas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), publicadas no ano 2010, o país perde, a cada ano, entre 1,38 a 2,3% do seu Produto Interno Bruto (PIB) para a corrupção. Se toda essa quantia fosse aplicada corretamente, seria possível melhorar consideravelmente o fornecimento de saúde, segurança e educação para toda a sociedade. Além das perdas internas, a corrupção também traz sérios prejuízos à imagem do país, afastando investimentos e, consequentemente, oportunidades de crescimento econômico, geração de emprego e renda.

38. Os parâmetros que norteiam a ocorrência dessas práticas nocivas podem ser divididos em duas categorias: aqueles que aumentam a exposição e aqueles que as mitigam. O clássico Triângulo da Fraude de Donald Cressey estabelece que três condições estão presentes na ocorrência de casos de fraude: oportunidade, racionalização e motivação. A Figura 1 apresenta uma adaptação desse triângulo para o contexto da Administração Pública.

Figura 1 – Condições da ocorrência de fraude e corrupção



Fonte: Adaptado do seminário de Integridade da EFS Hungria (Edição 2018).

39. A figura indica que os controles que mitigam a ocorrência das condições do triângulo podem ser do tipo *hard* (voltado para regras) ou do tipo *soft* (relacionado a valores na instituição). Dentro desse entendimento, verifica-se que, para combater essas práticas nocivas, é preciso usar esses dois tipos de controle, que atuam nas três condições explicitadas, de forma a proporcionar uma abordagem mais abrangente.

40. Para expor esse problema de maneira mais sistematizada, foi elaborado um mapa de exposição aos riscos de fraude e corrupção, no qual estão ponderados fatores que aumentam, assim como os controles que mitigam esses riscos. Os próximos capítulos trazem detalhes de cada um desses componentes, bem como informações pormenorizadas sobre o mapa de exposição.

B.1 Poder Econômico

41. Um dos fatores de risco destacados no trabalho a aumentar a exposição das instituições a fraude e corrupção é o Poder Econômico. O artigo sobre desvios éticos da CEP também traz um fator de risco monetário que aumenta a susceptibilidade a desvios, denominado Poder de Compra. Nesta oportunidade, esse conceito foi ampliado para Poder Econômico de forma a englobar também as transferências voluntárias realizadas por organizações públicas.

42. Para efeito desta auditoria, também foi adotada a premissa de que, quanto maior o Poder Econômico de uma organização, maior será sua exposição a fraude e corrupção. Isso decorre do pressuposto de que o risco da ocorrência desse fenômeno em uma organização pública é estimulado pela quantidade de recursos financeiros de que a organização dispõe para desembolsar de forma discricionária, por exemplo, na forma de contratações de bens e serviços ou de repasses para estados e municípios, se for o caso.

43. Dentro desse entendimento, foram selecionados, com base no Orçamento Geral da União (OGU) e no Plano de Despesas Globais (PDG), este último referente às empresas estatais federais, os valores destinados aos órgãos e entidades do Poder Executivo. Para os integrantes do OGU, foram considerados os montantes liquidados nos anos de 2015, 2016 e 2017 e projetada a liquidação do orçamento previsto para 2018 a partir da média dos valores dos empenhos relativos (empenho dividido pelo orçamento total previsto) nos três anos anteriores. Já para os integrantes do PDG, considerou-se os dados previstos no orçamento para 2018.

44. O detalhamento do cálculo do Poder Econômico das instituições estudadas neste trabalho (287 órgãos/entidades) consta no Apêndice C.

B.2 Poder de Regulação

45. Além dos recursos financeiros disponíveis para dispêndio das instituições é preciso considerar outro fator que influencia a exposição a fraude e corrupção: o poder de criar regras ou fiscalizar determinado mercado privado, denominado neste trabalho como Poder de Regulação.

46. No contexto desta auditoria, esse elemento deve ser entendido como o poder legítimo que as instituições públicas detêm em razão de suas atribuições e prerrogativas legais e que impacta a vida dos cidadãos e as atividades de empresas e setores econômicos por elas regulados. Para tornar a aferição desse conceito mais precisa, optou-se por considerar como Poder de Regulação as ações associadas à atividade fim

do órgão, excluindo-se a regulamentação de compras, geralmente feita pela área meio das instituições, uma vez que tais regulamentações estão já estão relacionadas ao Poder Econômico da instituição.

47. Vale destacar que Poder de Regulação é elemento subjetivo, provido de certas complexidades e especificidades. A metodologia utilizada neste trabalho buscou traduzir ao máximo essas complexidades, de forma que a mensuração produzisse os resultados mais acurados e objetivos possíveis. Na montagem do método de aferição, foram considerados trabalhos anteriores sobre o tema, inclusive os produzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), recomendações de especialistas e a experiência da Entidade Fiscalizadora Superior da Hungria, que realiza regularmente pesquisa para aferir a integridade dos órgãos públicos daquele país.

48. Com base nesses trabalhos, foram definidas atividades exercidas pelas instituições que compõem o Poder de Regulação, tais como: realização de outorgas, emissão de licenças, interpretação de normas, entre outras. As secretarias do TCU avaliaram a relevância de cada uma dessas atividades de regulação, consideradas as competências legais das organizações a elas jurisdicionadas.

49. Devido ao universo desta auditoria ser composto por órgãos diversos e heterogêneos, o tamanho do mercado afetado pela atuação de cada instituição auditada foi utilizado como elemento ponderador do Poder de Regulação. Dessa forma, foi possível diferenciar instituições que possuam o mesmo mandato legal de regulação, mas que atuam em mercados com valores distintos. O trabalho de referência da CEP sobre desvios éticos, denominava esse fator como poder de barganha.

50. De forma análoga à premissa adotada para o Poder Econômico, assumiu-se que, quanto maior o Poder de Regulação de uma organização, maior será sua susceptibilidade a fraude e corrupção, tendo em vista os interesses econômicos vinculados aos mercados por ela regulados. Como nem todas as instituições estudadas neste trabalho possuem tais poderes, o Poder de Regulação foi calculado somente para 72 órgãos/entidades. O detalhamento da metodologia de cálculo do Poder de Regulação, consta no Apêndice D e no Apêndice E.

B.3 Controles de Combate a Fraude e Corrupção

51. O principal critério utilizado para a definição de controles de combate a fraude e corrupção foi o RCFC/TCU, já destacado anteriormente neste relatório. Foram escolhidos os mecanismos de prevenção e detecção desse referencial, uma vez que representam a maioria das práticas destacadas nesse documento, bem como práticas já contempladas no levantamento do índice integrado de governança e gestão (IGG) calculado anualmente pelo TCU.

52. De fato, governança pública está relacionada a práticas para o enfrentamento de tal fenômeno. O Referencial Básico de Governança do TCU mostra o Controle como um dos mecanismos de governança a serem adotados nas instituições (Figura 2). Os componentes desse mecanismo também coincidem com práticas preventivas e detectivas do RCFC/TCU: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; e transparência e *accountability*.

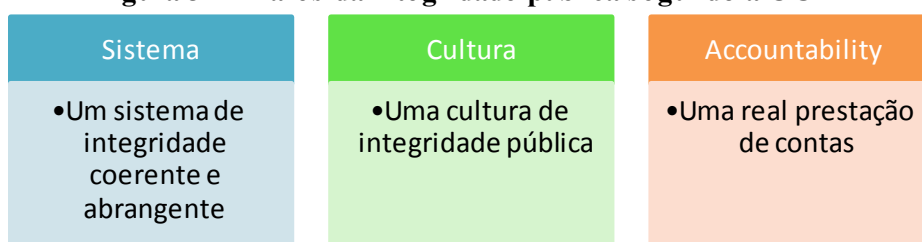
Figura 2 – Mecanismos de Governança Pública



Fonte: Adaptado do Acórdão 588/2018-TCU-Plenário.

53. Integridade também figura como outro conceito intimamente relacionado com combate a fraude e corrupção nas instituições. A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) enfatiza a integridade como mecanismo de enfrentamento desses dois fenômenos, destacando 3 pilares:

Figura 3 – Pilares da integridade pública segundo a OCDE

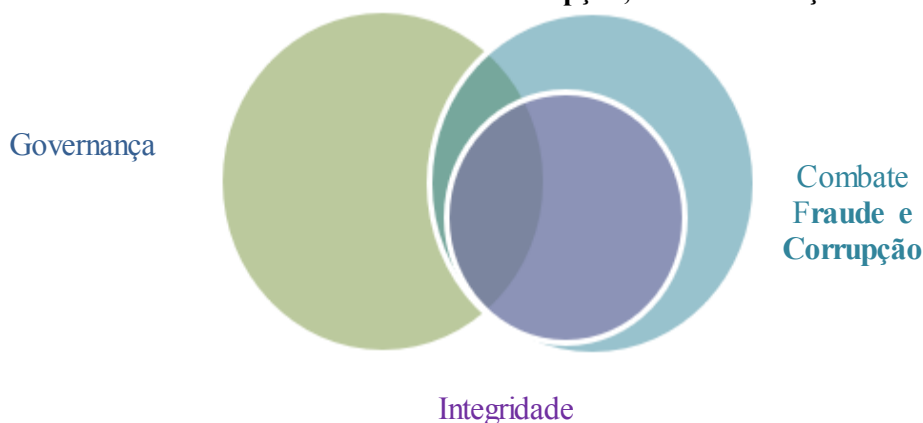


Fonte: Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública (2017).

54. O Manual para implementação de Programas de Integridade da CGU (Ministérios da Transparência e Controladoria-Geral da União) destaca, como camadas necessárias do Programa de Integridade: padrões de ética e conduta; comunicação e treinamento; canais de denúncia; medidas de controle e disciplinares; e ações de remediação.

55. Dessa forma, é possível constatar que os temas **Combate a Fraude e Corrupção**, **Governança** e **Integridade** possuem intersecção entre si, uma vez que compartilham diversas práticas. Um exemplo da conexão entre esses temas são as práticas relacionadas à Ética, as quais são amplamente divulgadas e incentivadas. Essa intersecção pode ser traduzida conforme a figura a seguir:

Figura 4 – Práticas de Combate a Fraude e Corrupção, de Governança e de Integridade



Fonte: elaboração própria.

56. Diante dessa clara conexão entre os temas, e também da existência de metodologia específica para calcular índices do IGG e a própria estrutura de coleta de dados, decidiu-se usar a pesquisa do IGG para o cálculo dos índices dos controles de fraude e corrupção. Para tanto, foi feita uma revisão das questões com o objetivo de selecionar aquelas que mantinham relação com as práticas preventivas e detectivas do RCFC/TCU, e selecionar novas questões necessárias. O Apêndice F traz mais detalhes sobre a metodologia de cálculo desse índice.

57. Dentre os diversos controles capazes de inibir as práticas de fraude e corrupção, optou-se por dividir a adoção e a implementação das práticas específicas em cinco temas diferentes, que são: Designação de Dirigentes; Gestão de Riscos e Controles Internos; Gestão da Ética e Programa de Integridade; Auditoria Interna; e Transparência e *Accountability*.

58. As cinco práticas acima mencionadas formam um conjunto de controles essenciais às instituições públicas, uma vez que cobrem áreas primordiais como: conscientização sobre e monitoramento do código de ética, cumprimento de compromissos firmados quando da investidura em cargo público, mapeamento e tratamento de riscos para a integridade, normas sobre canais de comunicação e qualidade da informação prestada, além de diretrizes e critérios para a segregação de funções vinculadas a decisões críticas e mapeamento de riscos.

59. No que diz respeito aos controles referentes à designação de dirigentes, foram considerados aqueles relacionados a nepotismo, conflito de interesses e impedimentos legais, por se tratarem de situações que, quando concretizadas, têm alto potencial para gerar prejuízos ao interesse público. No exame dessa questão, foi também contemplado um mapeamento anterior (TC 011.954/2015-9), realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União (Sefip), o qual avaliou os riscos relacionados à investidura de dirigentes em órgãos públicos.

B.4 Mapa de Exposição

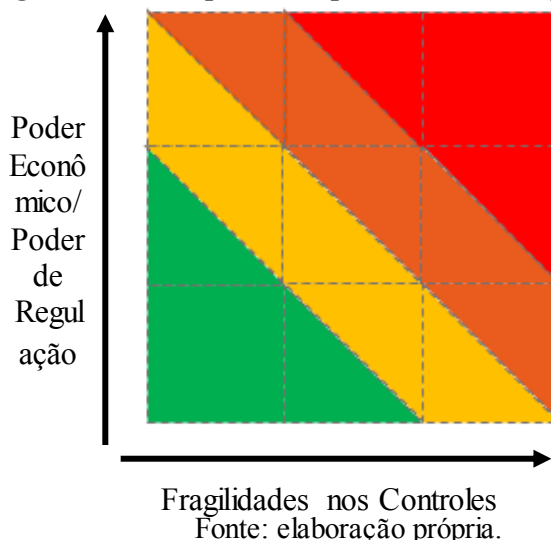
60. O mapa de exposição ao risco de fraude e corrupção é de um dos principais produtos deste trabalho. Por isso – e desde já – é de todo adequado reproduzi-lo anualmente, como forma de verificar se os órgãos estão implementando (ou não) melhorias nos seus sistemas de controle e, conseqüentemente, reduzindo as oportunidades para a materialização de tais riscos.

61. A primeira consideração a ser feita sobre o mapa se refere a seu objetivo principal: a construção de um cenário geral, no qual podem ser visualizadas as instituições públicas que estão mais expostas a riscos de fraude e corrupção. Dessa forma, a escolha dos parâmetros a serem analisados buscou identificar quais fatores aumentam ou mitigam os riscos de ocorrência desses problemas. Assim, destaca-se que o exercício aqui realizado não diz respeito a uma avaliação de risco clássica, já que esse tipo de análise requeria o estudo de caso concreto.

62. Ressalta-se, também, que o mapa não é ferramenta adequada para avaliar a ocorrência de casos de fraude e corrupção. Ele registra apenas o quanto determinada instituição está exposta ao risco desses eventos. Assim, ainda que uma instituição apareça no mapa em área indicativa de ‘alta exposição’, isso não significa que existam casos concretos desses fenômenos no órgão em questão.

63. Para a apresentação do mapa, escolheu-se o formato de mapa de calor, vastamente utilizado na avaliação de riscos. O mapa clássico normalmente utiliza dois parâmetros: Probabilidade e Impacto. Neste mapa de exposição, os parâmetros foram adaptados para: um relacionado ao poder (econômico ou de regulação) e outro relacionado à fragilidade dos controles, conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5 – Exemplo de mapa de calor com quatro faixas



64. Esta ferramenta, ao cruzar dados fornecidos pelos indicadores **Poder Econômico – Poder de Regulação – Fragilidades dos Controles**, mostra o quanto uma dada instituição pública está exposta ao risco de fraude e corrupção. Para a leitura dos resultados, é preciso considerar que os poderes econômico e de regulação estão relacionados aos valores que o órgão dispõe para desembolsar ou ao quanto ele pode influenciar um mercado consumidor específico, proporcionando (ou reduzindo) ganhos a entes privados.

65. Vale salientar que, quanto menor o grau de robustez dos controles, maior será a fragilidade da instituição no enfrentamento da fraude e da corrupção. Diante disso, as escalas de exposição aos riscos foram apresentadas da seguinte maneira: quanto maior o grau alcançado de robustez (aqui aferido pelo desenho e implementação) de controles, menor será a fragilidade da instituição naquele aspecto.

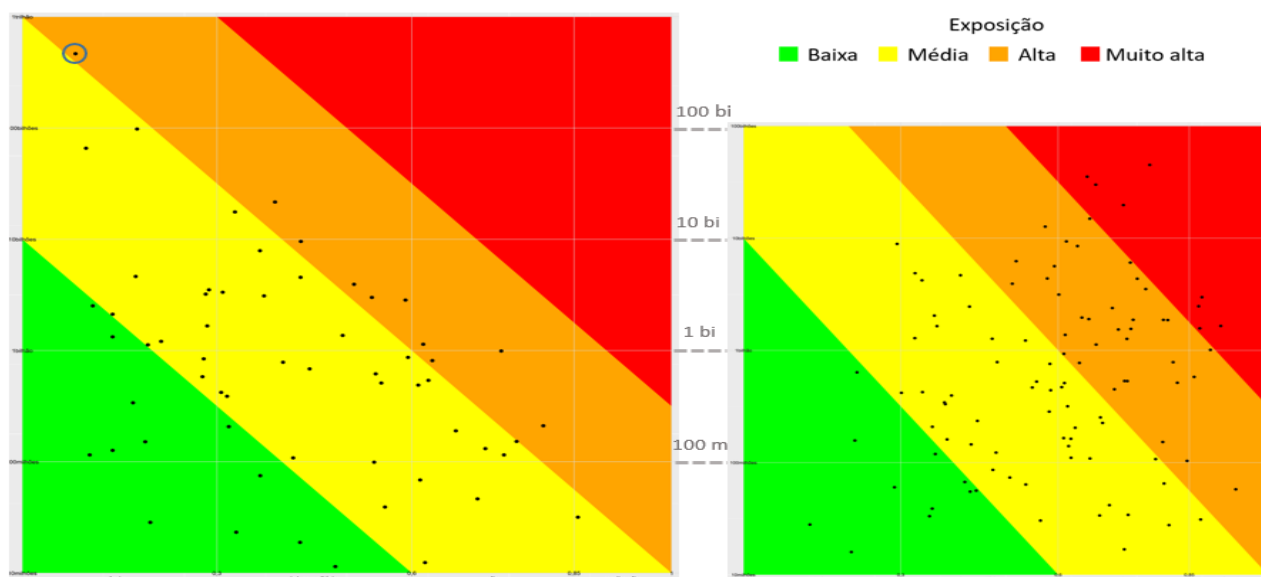
66. O mapa está dividido em quatro áreas, identificadas pelas cores verde (baixa exposição), amarela (média exposição), laranja (alta exposição) e vermelha (altíssima exposição). O posicionamento da instituição no mapa permitirá várias inferências sobre o seu grau de exposição. Como, por exemplo, que ela tem alto Poder Econômico, mas possui e utiliza controles suficientes para minimizar os riscos de fraude e corrupção. Da mesma forma, que ela tem o poder de fixar regras que podem, da noite para o dia, gerar diversos bilhões de reais para um dado mercado e a escolha de seu dirigente máximo não contempla requisitos suficientes para garantir a adequabilidade dessa escolha. O Apêndice G traz mais detalhes sobre a construção do mapa.

C. Mapas de exposição das instituições a fraude e corrupção

67. Os mapas de exposição a fraude e corrupção construídos no presente trabalho englobam 287 instituições do Poder Executivo Federal. Foram construídos três mapas distintos, de modo a auxiliar na sua análise e a melhorar a sua visibilidade, uma vez que muitas siglas das instituições se sobrepõem, dificultando a leitura dos mapas. O uso de um mapa apenas para as estatais independentes, também teve a intenção de analisá-las separadamente, principalmente pela diferença de sua atuação e da legislação aplicável. O Apêndice H traz os três mapas desenhados.

68. O primeiro ponto a se destacar na análise dos mapas é a diferença considerável na distribuição das estatais em comparação com as demais instituições, conforme destacado na Figura 6.

Figura 6 – Comparação entre os mapas de exposição das Estatais e das demais Instituições do Poder Executivo Federal

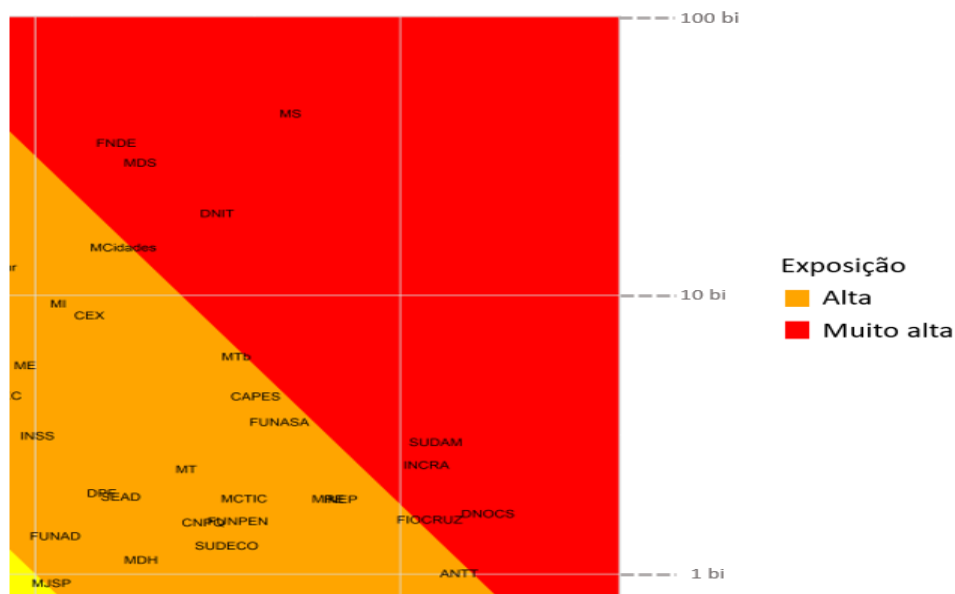


69. Percebe-se que os pontos, indicadores das instituições, se concentram mais sobre a faixa amarela (exposição média) no gráfico das estatais. Já no do OGU, há uma maior concentração de instituições nas faixas laranja (exposição alta), com algumas na faixa vermelha (exposição muito alta). Isso demonstra uma tendência de maior maturidade nos controles estabelecidos nas estatais, uma vez que tendem a acompanhar o aumento do poder econômico.

70. Também se nota que não existe nenhuma estatal da faixa de maior exposição, e que ainda as que se encontram na faixa laranja, estão bem próximas da transição para a faixa amarela. O ponto de maior Poder Econômico é a Petrobras (ponto destacado na Figura 6), que também possui o melhor nível de controle do universo analisado. Entretanto, a estatal se encontra na faixa de exposição alta, devido ao seu alto orçamento de mais 460 bilhões de reais.

71. Na análise do mapa das instituições pertencentes ao OGU, com orçamento maior que um bilhão de reais, chama a atenção as que possuem alta fragilidade de controles, conforme demonstrado na Figura 7.

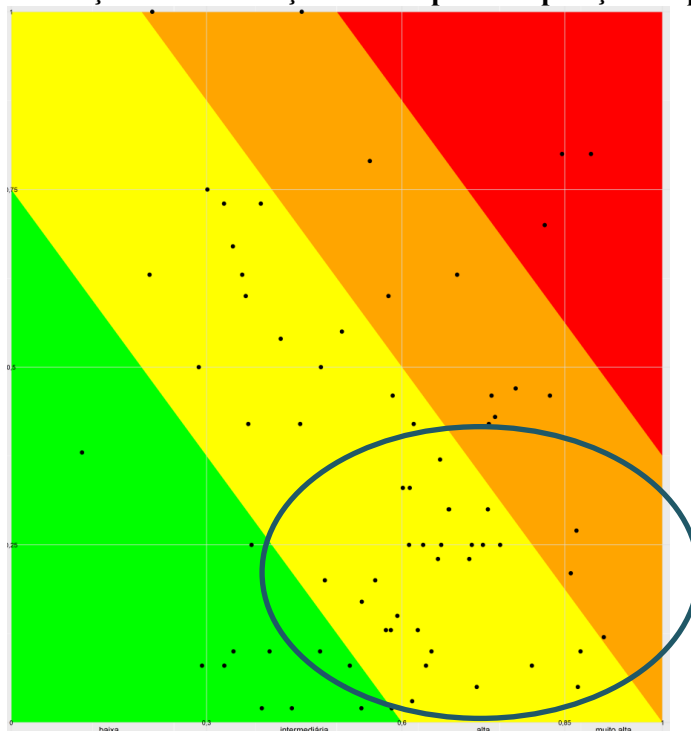
Figura 7 – Mapa de exposição das Instituições a fraude e corrupção pelo seu Poder Econômico (destaque das faixas de maior exposição)



72. Tais instituições encontram-se em situação de maior fragilidade, pois gerem muitos recursos, ao passo que possuem baixos índices de controles para combater fraude e corrupção. São organizações que precisam reforçar o seu quadro de controles de modo a se tornar menos vulneráveis a esse problema.

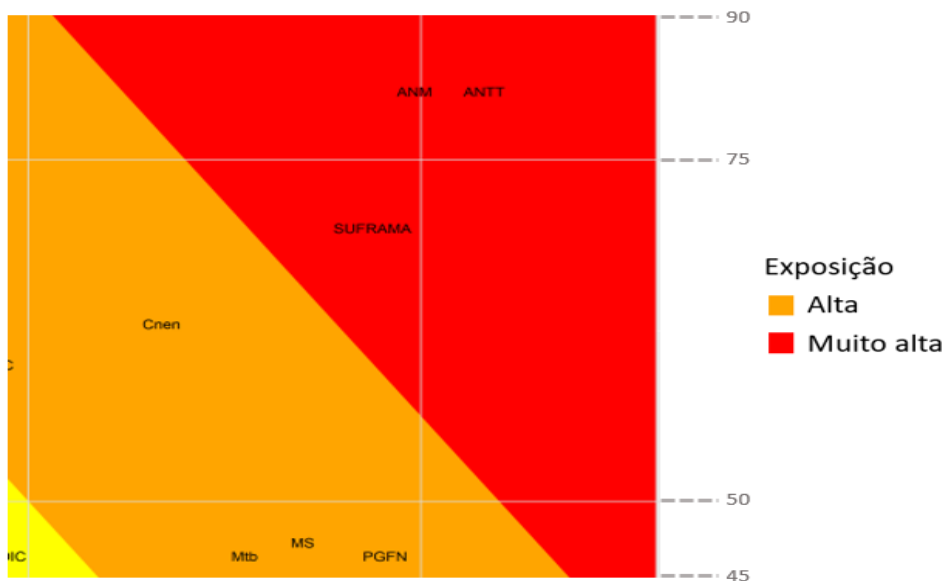
73. Já no mapa de exposição pelo Poder de Regulação, a atribuição de um valor no intervalo de 0-100 fez com que a distribuição das instituições se concentrasse mais nas faixas inferiores do Poder de Regulação, conforme destacado na Figura 8. Muitas organizações tiveram a mesma pontuação, com duas notas máximas de 100, para o Banco Central e para a Anac, o que fez com que ambas ficassem na faixa de alta exposição.

Figura 8 – Distribuição das instituições no mapa de exposição do poder de regulação



74. O mapa revelou que da amostra analisada de 72 instituições, apenas dezenove apresentaram pontuação maior que 50. Dentre as unidades com maior poder de regulação no total de 23, sete delas apresentaram fragilidades de controle alta ou muito alta, conforme demonstra a Figura 9.

Figura 9 – Mapa de exposição das Instituições a fraude e corrupção pelo seu Poder de Regulação (destaque das faixas de maior exposição)



75. Assim como comentado para as instituições de grande poder econômico, essas instituições encontram-se em maior fragilidade, uma vez que o nível de controles não acompanhou o alto poder de regulação do mercado.

76. Também se observou que, três organizações apareceram nos destaques apresentados na Figura 7 e na Figura 9, indicando que estão com alta exposição ao risco, tanto pelo o seu Poder Econômico, tanto pelo seu Poder de Regulação. São elas: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Ministério da Saúde (MS) e Ministério do Trabalho (MTb). A Tabela 3 apresenta um resumo do número de instituições por faixa de exposição

Tabela 3 – Quantitativo de instituições por faixa de exposição

Exposição	Poder Econômico Estatais	Poder Econômico Demais Instituições	Poder de Regulação
Baixa	12	13	12
Média	37	122	43
Alta	10	85	13
Muito alta	0	8	4
Total	59	228	72

D. Designação de dirigentes

D.1 Ausência de critérios objetivos para ocupação de cargos/funções comissionados aumenta a exposição das instituições federais ao risco de fraude e corrupção

77. Constatou-se que ainda não foi regulamentado o art. 5º da Lei 13.346/2016, o qual determina que o Poder Executivo Federal defina os critérios, perfil profissional, bem como procedimentos gerais para a ocupação de cargos e funções comissionadas. Esse vácuo normativo repercute na nomeação de ocupantes de cargos e funções comissionados sem que possuam, em regra, critérios específicos de provimento a serem observados, o que aumenta a exposição das instituições do Poder Executivo ao risco de fraude e corrupção.

78. A preocupação com a definição de critérios para ocupantes de cargos relevantes na Administração Pública Federal foi externada, não só na Lei 13.346/2016, que dispôs sobre cargos e funções comissionados, como também na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais). Com efeito, o artigo 17 desse último diploma definiu critérios específicos para a indicação dos membros do Conselho de Administração, como também para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente das empresas estatais.

79. O Referencial Básico de Governança do TCU também destaca a importância de que os membros da Alta Administração possuam capacidade adequada e que o processo de seleção seja executado de forma transparente, pautado em critérios e competências previamente definidos.

80. Dentre os critérios importantes para combate a fraude e corrupção, destacam-se aqueles vinculados a integridade e ética na designação de dirigentes. O RCFC/TCU estabelece o comportamento ético e íntegro da alta administração como apoio fundamental na aplicação de controles para prevenir e mitigar ameaças de fraude e corrupção nas organizações. O **tom do topo** é elemento reconhecido como essencial, não só pelo engajamento da alta administração em ações de promoção da ética e integridade, mas também para a promoção da liderança pelo exemplo.

81. Os maiores cargos da Administração Pública Federal, à exceção dos de ministro e secretário-executivo, passam pelo crivo da Casa Civil da Presidência da República. Para escrutinar as indicações que estão sob sua incumbência, a Casa Civil implantou um sistema eletrônico denominado Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – SINC. Conforme esclarecido pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (peça 109, p. 3 e 4), estão sujeitos ao sistema os cargos constantes na tabela a seguir:

Tabela 4 – Lista de cargos e funções sujeitos a análise da Casa Civil

Cargos/Funções	Legislação aplicável
Indicações para cargos em comissão e funções de confiança cuja competência de provimento seja do Presidente da República ou do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República: - nível equivalente a 5 e 6 do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS; e - Chefe de Assessoria Parlamentar e de titular de órgão jurídico da Procuradoria-Geral Federal instalados junto às autarquias e às fundações públicas federais.	Art. 2º do Decreto 8.821/2016
Cargos e funções de confiança DAS101 níveis 3 e 4 (nível chefia)	Art. 3º, § 2º do Decreto 8.821/2016
Administradores e Conselheiros Fiscais de empresa pública e de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União	Art. 22, caput, inciso II, do Decreto 8.945/2016
Propostas de consulta realizadas por demanda de órgãos da Presidência da República	---

82. Preliminarmente, é preciso destacar o avanço no controle das indicações pelo uso de sistema eletrônico. Apenas no período de agosto de 2017 a julho de 2018, a Casa Civil informou ter realizado 5.352 consultas à Agência Brasileira de Inteligência (Abin), que resultaram em 1.481 restrições, e 2.383 consultas ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), com 493 restrições verificadas (peça 109, p. 3 e 4).

83. De fato, foi informado que são consultadas diversas informações a respeito do indicado, conforme descrito a seguir (peça 109, p. 3 e 4):

No Sistema são consultados e registrados os dados pessoais (CPF, nome, data de nascimento, nacionalidade, naturalidade, filiação, RG e e-mail) dos indicados, o cargo para o qual o indicado está sendo cogitado, o vínculo com o Serviço Público, a experiência profissional, e a residência dos últimos 10 anos. Em geral, os órgãos de consulta (ABIN e CGU) registram informações pessoais sobre responsabilidade por empresa ou entidade; registros judiciais; registros condenatórios do Tribunal de Contas da União; inquéritos policiais; e registros administrativos, como denúncias, sindicâncias ou processos administrativos disciplinares. Importante frisar que a pesquisa tem como intuito verificar se há alguma vedação legal para o provimento do cargo.

84. Porém, a falta de critérios previamente estabelecidos para a análise das indicações aos cargos aumenta o risco dessa avaliação, uma vez que prejudica a sua uniformidade e coerência. Adicionalmente, a Casa Civil esclareceu que as consultas realizadas pela Casa Civil não têm efeito vinculante, e são meros registros de fatos para serem aferidos pelas autoridades competentes (peça 57, p. 4).

85. Em pesquisa realizada nos cadastros disponíveis para consulta no TCU, foram analisados todos os ocupantes de cargos e funções comissionadas no período de agosto/2017 a julho/2018 (mesmo período indicado na resposta da Casa Civil). Essa pesquisa revelou que 501 CPF apresentaram 554 restrições, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 5 – Número de restrições apontadas em cadastro dos ocupantes de cargo ou função comissionada no período de agosto/2017 a julho/2018

Cadastros/ Cargos	DAS-3	DAS-4	DAS-5	DAS-6	Demais cargos/ funções	Total Geral
Cadirreg (Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares)	11	26	7	-	222	266
CEAF (Cadastro de Expulsões da Administração Federal)	2	5	2	1	21	31
CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas)	-	3	-	-	6	9
CNCIAI (Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade)	1	2	2	-	44	49
Sanção Indireta (cruzamento de dados - vínculos de Pessoas Físicas com Pessoas Jurídicas Sancionadas)	10	16	7	3	163	199
Total Geral	24	52	18	4	456	554

Cruzamento de dados realizado em setembro/2018

86. Ressalta-se que os números apresentados nessa tabela não revelam por si só a existência de alguma irregularidade nessas nomeações. O cadastro pode ter falsos positivos, algumas sanções podem ter sido suspensas e/ou revertidas na justiça.

87. Contudo, chama a atenção a quantidade de expulsos da Administração Pública e condenados por improbidade administrativa que ocupam, ou ocuparam, cargos e funções de confiança no Poder Executivo, muitas vezes na mesma instituição que aplicou a penalidade. Foi encontrado um caso específico, no qual um ocupante de cargo DAS-4 teve duas expulsões cadastradas no CEAF oriundas de instituições diferentes.

88. Vale lembrar que esses números não englobam outros dados sobre os indicados aos cargos/funções públicas avaliados em consulta a ABIN e a CGU, como a própria Casa Civil afirmou, como denúncias, sindicâncias ou processos administrativos disciplinares, inquéritos policiais, entre outros.

89. Constatou-se também que a Casa Civil não consulta a CEP sobre o registro de punições éticas. Tal consulta está prevista no art. 22 do Decreto 6.029/2007:

A Comissão de Ética Pública manterá banco de dados de sanções aplicadas pelas Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º e de suas próprias sanções, para fins de consulta pelos órgãos ou entidades da administração pública federal, em casos de nomeação para cargo em comissão ou de alta relevância pública.

90. Diante desse cenário, mostra-se mais do que razoável que sejam estabelecidos critérios mínimos de integridade e idoneidade para a ocupação desses cargos e funções na Administração Pública Federal. A esse respeito, o Ministério do Planejamento já encaminhou, para análise da Casa Civil, a Exposição de Motivos EM 75/2018, na qual sugere critérios específicos para ocupação de cargos, entre competências técnicas e de integridade. A análise dessa proposta ainda está em fase inicial, conforme informado em entrevista.

91. Em face da constatação e pela importância determinante do tema na governança pública e nas estruturas preventivas contra a corrupção, mostra-se cabível propor que o TCU realize auditoria no sistema SINC, de sorte a garantir a auditabilidade do sistema, bem como a devida responsabilização por cada passo executado do processo.

92. Cabe ressaltar que a indicação a cargos de natureza especial, como os de ministro e de secretário-executivo, não passa obrigatoriamente pela análise do sistema SINC. Essa consulta é empreendida apenas quando solicitada expressamente. No entanto, as boas práticas de integridade e comportamento ético,

elencadas no RCFC/TCU e no Referencial de Governança, destacam a importância do comprometimento da Alta Administração para com essas condutas. Dessa forma, mostra-se também pertinente recomendar que os maiores cargos da Administração, como os de ministro e secretário-executivo, igualmente sejam objeto da mesma pesquisa realizada para cargos de menor hierarquia.

93. Além dos fatos já apresentados, foram constatadas fragilidades no registro das sanções éticas a cargo da CEP, uma vez que tal registro é mantido em planilha do Programa Excel, e na forma de publicação das sanções éticas, hoje realizada apenas na condição de transparência passiva.

94. Contudo, o cadastro dessas informações em planilha Excel não garante algumas características fundamentais de proteção da informação, como autenticidade e integridade (art. 6º, II da Lei 12.527/2011), sendo definidas na mesma lei como:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

95. Outra fragilidade encontrada diz respeito à forma de transparência dada a esse cadastro de punições éticas. Durante entrevista, a Secretaria-Executiva da CEP esclareceu que a transparência dada a essas informações é conduzida na modalidade passiva. Assim, para ter acesso aos dados públicos desse cadastro, é preciso que o interessado entre com um processo específico solicitando a informação desejada.

96. A CEP esclareceu que mantém no sítio eletrônico as punições aplicadas por ela mesma na forma de atas de suas reuniões (peça 58, p 1). Informou também a preocupação de divulgação na forma ativa das punições impostas por outras comissões de ética, uma vez que podem gerar contestações na Justiça do Trabalho e acarretar ações condenatórias para a União.

97. Porém, ainda que a informação esteja em atas publicadas na internet em sítio específico, acredita-se que a publicidade dessas informações pode ser realizada em consultas mais diretas, de maneira a dar melhor publicidade, buscando o desenvolvimento do controle social destacado no art. 3º, inciso V da Lei 12.527/2011. Ademais, a disponibilização de consulta pública facilitada a esse cadastro auxiliaria todos os órgãos da Administração Pública, quando da avaliação de indicados para cargos efetivos e comissionados, bem como para funções públicas.

98. Porém, como propriamente alertado pela CEP, nessa divulgação deverão ser avaliados os eventuais riscos de danos ao erário no caso da divulgação dos nomes de servidores e empregados públicos que sofreram sanções éticas por comissões locais.

99. Por fim, não houve achados específicos nas seis instituições auditadas para a designação de dirigentes, uma vez que os controles dessa seleção para a alta administração não são realizados por elas. Entretanto, vale destacar as boas práticas verificadas no BB e na Anac, que editaram normativos específicos sobre a nomeação de cargos e funções da sua alçada.

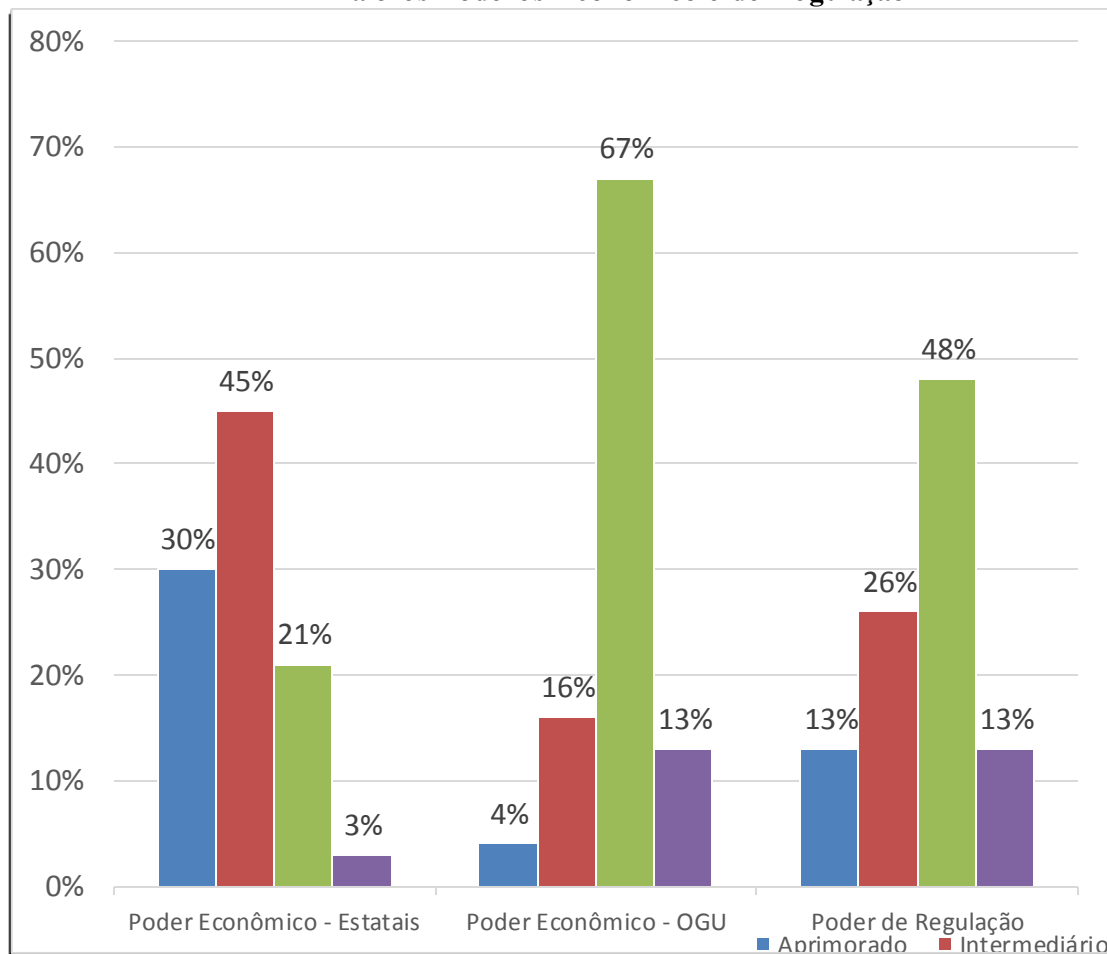
100. O BB possui política específica de indicação e sucessão, cuja abrangência alcança não somente o Banco, mas também suas empresas controladas, coligadas e participadas. As demais funções da instituição são divulgadas por meio de sistema informatizado de recrutamento interno denominado sistema TAO, o qual permite a todos os funcionários a inscrição nas oportunidades de carreira do interesse deles. Já a Anac estabeleceu critérios específicos para nomeação e exoneração de cargos comissionados, por meio da Instrução Normativa-Anac 117, de 6/9/2017.

E. Gestão de Riscos e Controles Internos

E.1 Maioria das Instituições do Poder Executivo com maiores Poderes Econômico e de Regulação declararam que não adotam sistematicamente gestão de riscos de modo a prevenir casos de fraude e corrupção

101. O levantamento do IGG 2018 revelou que a maioria das instituições com alto Poder Econômico e de Regulação ainda permanecem em níveis iniciais em relação à implantação de gestão de riscos e controles internos. Os maiores níveis de controle foram verificados nas estatais, que, por sua própria natureza e pelo mercado ao qual estão inseridas, são mais demandadas a desenvolver esses controles. Entretanto, a situação é inversa nas instituições pertencentes ao OGU, conforme demonstrado na figura a seguir.

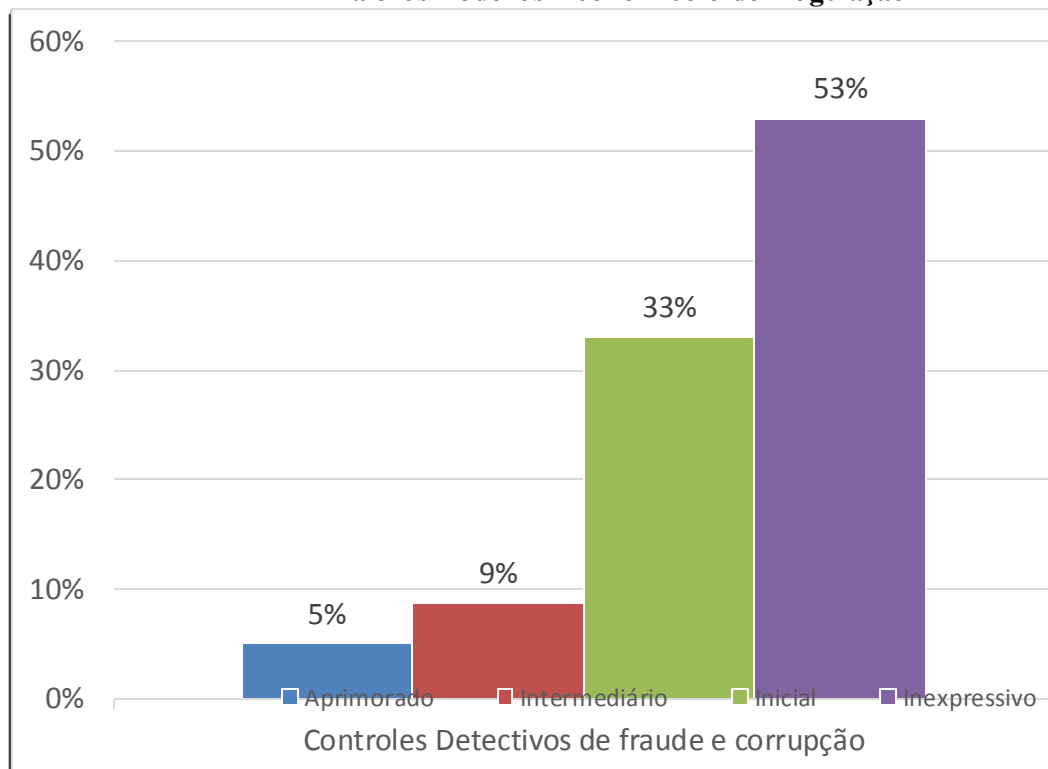
Figura 10 – Gráfico do estágio de implantação de Gestão de Riscos e Controles Internos dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação



102. O gráfico revela que 80% instituições de maior poder econômico pertencentes ao OGU ainda estão em níveis iniciais de estabelecimento desses controles. Situação semelhante é observada nas instituições com alto poder de regulação que apresentaram 51% das instituições nesse estágio.

103. Em relação a implantação de controles específicos de combate a fraude e corrupção, os níveis de implantação foram ainda mais baixos. Essa situação era de certa forma esperada, já que uma das condições essenciais para implantação de controles dessa natureza é uma gestão de riscos avançada. O gráfico a seguir demonstra o grau de implantação de controles detectivos nas instituições de maiores poderes econômico e de regulação (30% maiores).

Figura 11 - Gráfico do estágio de implantação de controles detectivos de fraude e corrupção dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação



104. Percebe-se que 86% das instituições declararam que não passaram do estágio inicial na implantação de controles específicos para detecção de combate a fraude e corrupção. A maior parte das instituições que apresentaram controles mais avançados são as estatais, valor esperado já que possuem, em geral, gestão de risco mais avançada.

105. É preciso reconhecer que implantação de rotinas com análise de dados para detecção de fraudes é medida avançada e que no contexto de várias instituições essa medida pode não ser necessária. Entretanto, essa decisão deve ser tomada a partir de uma análise de risco adequada, fato não comprovado pelos dados da maioria das instituições. Essa situação é mais precária ao se analisar o extrato de instituições com os maiores poderes aqui analisados.

106. Dados semelhantes foram observados durante a análise das seis instituições auditadas. Constatou-se que não há ainda uma gestão efetiva de riscos na ANM, no Ibama, no MS e no MTb. No caso do MS, já haviam sido aprovadas a política e as diretrizes de gestão de risco por meio de portaria interna, mas a estrutura prevista ainda estava em fase inicial de implantação. No Ibama, apesar de ter sido criado o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), por meio da Portaria-Ibama 661/2018, ações básicas de uma efetiva gestão de riscos não haviam sido ainda implantadas (peças 114, 116, 117 e 119).

107. No Banco do Brasil, não foram constatados achados nesses temas (peça Achados BB). A Anac, por sua vez, já contava com gestão de risco, mas foram observados alguns poucos achados que serão descritos a seguir, em conjunto com aqueles observados nas demais unidades (peça 113).

108. Com exceção da Anac e do Banco do Brasil, foram constatadas as seguintes fragilidades nas demais unidades visitadas (ANM, Ibama, MS e MTb):

- as decisões críticas que demandam segregação de funções não estão identificadas;
- não estão definidos diretrizes e critérios para segregação de funções vinculadas a decisões críticas;
- as diretrizes e limites para exposição a risco não estão definidos;
- os critérios de avaliação de riscos institucionais e de fraude e corrupção não estão definidos;
- não há controles proativos de detecção de transações incomuns;
- os processos considerados críticos para o alcance dos objetivos institucionais não estão identificados.

109. Com exceção da ANM e do Banco do Brasil, foi verificado que as unidades visitadas não possuem sistema para gerar automaticamente indicadores de situações de fraude e corrupção (*red flags*), bem como

não promovem incidentalmente, de forma ampla e sistemática, a detecção de atividades fraudulentas por meio de técnicas de análise de dados e outras ferramentas tecnológicas (*data mining*, *data matching* e *data analytics*).

110. Para ANM, Ibama, MS e MTb, constatou-se que:

a) Não são verificadas as vedações relacionadas a nepotismo e conflito de interesse, quando do ingresso de colaboradores e gestores da organização;

b) Não há obrigatoriedade de os colaboradores e gestores da organização manifestarem e registrarem situações de nepotismo e/ou que possam conduzir a conflito de interesses.

111. A Anac, por sua vez, não possui normas específicas para o tratamento de casos de conflito de interesses, e não obriga colaboradores terceirizados a manifestarem e registrarem situações de nepotismo e/ou que possam conduzir a conflito de interesses.

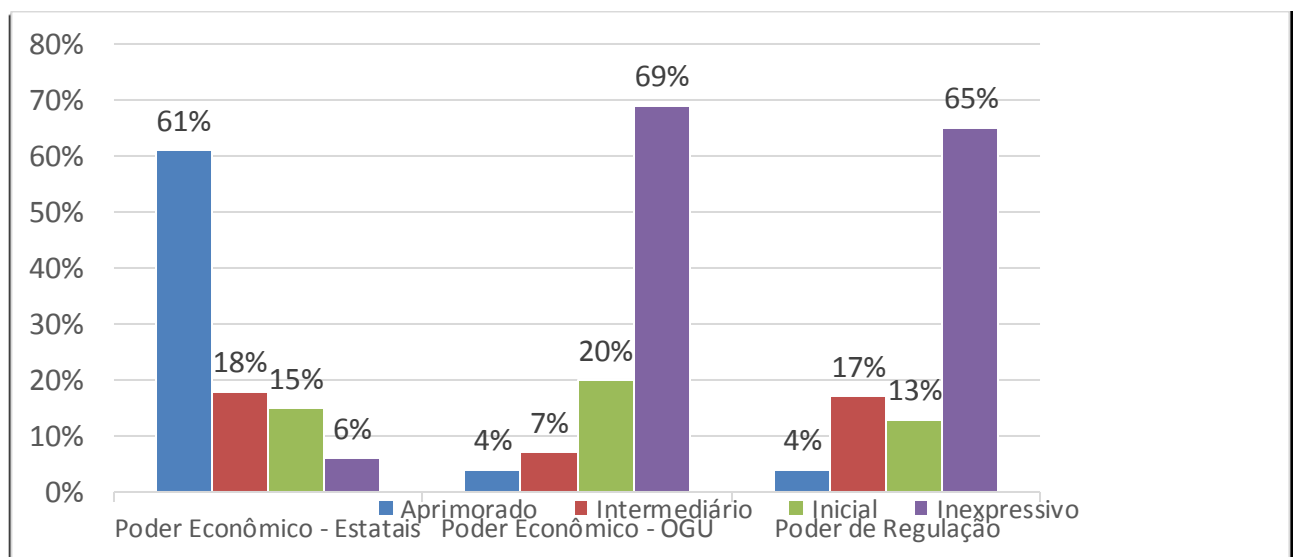
112. Por fim, nos ministérios do Trabalho e da Saúde não há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo colaboradores e gestores da organização.

F. Gestão da Ética e Programa de Integridade

F.1 Pesquisa realizada entre as Instituições do Poder Executivo com maiores Poderes Econômico e de Regulação revela que a Gestão da Ética e do Programa de Integridade nessas instituições ainda é incipiente

113. A maioria das instituições de maior poder econômico e de regulação declararam que ainda não estão implementadas medidas de monitoramento do programa de ética e que ainda não possuem um programa de integridade. Essas medidas são imprescindíveis para um gerenciamento da ética e integridade nas instituições. De fato, das 102 instituições com maiores poderes econômico e de regulação, 70% declararam que não estão implementadas medidas de monitoramento da gestão da ética. Situação semelhante se encontra a implantação do programa de integridade, conforme demonstra o gráfico da Figura 12. Nota-se novamente uma diferença expressiva entre as Estatais e as demais instituições do Poder Executivo no estágio de implantação.

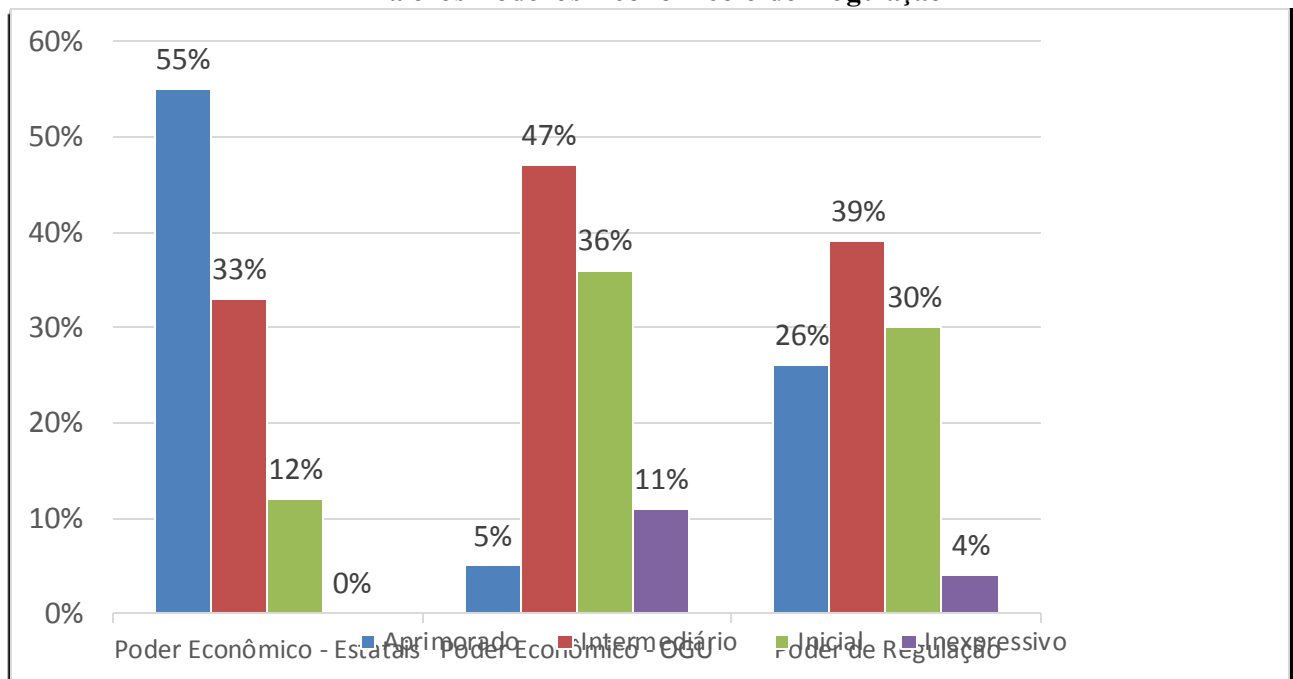
Figura 12 – Gráfico do estágio de implantação do Programa de Integridade dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação



114. O programa de integridade é instrumento importante para estabelecer diretrizes, direcionar, gerenciar e monitorar ações de integridade na instituição. Além de ser internacionalmente reconhecido como medida preventiva essencial no combate a fraude e corrupção. A obrigatoriedade da sua implantação é recente no âmbito público, trazido pelo art. 19 Decreto 9.203/2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Entretanto, a CGU tem desenvolvido trabalho de conscientização sobre o tema a mais tempo, contando inclusive com oficinas facilitadoras para o seu desenvolvimento.

115. Por outro lado, é preciso reconhecer, que na análise do índice geral de controle de gestão da ética e de integridade, o panorama é mais favorável, conforme demonstra a Figura 13.

Figura 13 – Gráfico do estágio de implantação de Gestão da Ética e Programa de Integridade dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação



116. Entretanto, essa melhora nos números é altamente relacionada com a existência de códigos de ética, tanto para servidores como para a alta administração. A maioria das organizações do OGU estabelece como código de ética dos servidores aquele estabelecido pelo Decreto 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Federal). Entretanto, esse código apresenta mais princípios gerais, sem se adentrar em particularização de condutas.

117. No caso de instituições com poderes relevantes (econômicos ou de regulação), em princípio, mostra-se adequado estabelecer código próprio de modo a complementar o estabelecido no referido Decreto. Nesse caso, há maior esclarecimento ao respectivo corpo funcional, tanto dos limites aos quais estão submetidos, como dos deveres éticos esperados deles. Acredita-se que, com o maior desenvolvimento dos programas de integridade nas instituições, e consequente mapeamento de riscos de desvios éticos, as instituições possam decidir se a edição de um código de ético próprio é realmente necessária.

118. Panorama similar pode ser verificado nos seis estudos de caso analisados pela equipe de auditoria. Quanto à gestão da ética, foram constatadas as seguintes boas práticas, por parte da Anac e do Banco do Brasil:

a) A Anac realiza curso, na modalidade a distância, para promover a conduta ética do servidor, conscientizando seu corpo funcional sobre o tema e ainda sobre as condutas esperadas deles;

b) O BB mantém ações específicas de promoção da ética na instituição, principalmente por meio de palestras e cursos sobre o tema, com destaque para a adoção de uma trilha de cursos sobre ética, como parte obrigatória para ascensão profissional no Banco;

c) Ainda no BB, há coleta de comprometimento formal de acatamento e observância dos normativos pertinentes, com periodicidade anual e sempre quando ocorre alteração nos respectivos normativos.

119. A ANM, a Anac, o Ibama e o Ministério da Saúde não possuem código de ética/conduta próprio, que pudesse apresentar as condutas específicas exigidas dos seus servidores. Adotam o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/1994).

120. No conjunto das seis unidades estudadas, apenas o BB possui acompanhamento, monitoramento e gestão da ética, medida indispensável para avaliar se as ações voltadas para a ética estão atingindo os objetivos esperados.

121. Especificamente na ANM e no Ibama, foram constadas as seguintes fragilidades no tocante à gestão da ética:

a) não há ações específicas de promoção da ética na instituição, seja pela divulgação, ou mesmo por iniciativas de conscientização sobre o código de ética/conduta;

b) não se exige do corpo funcional termo de compromisso de acatamento e observância das regras estabelecidas no código de ética/conduita por ocasião da posse no cargo ou investidura em função pública, em desconformidade com o estabelecido no art. 15 do Decreto 6.029/2007.

122. Em relação ao programa de integridade, com exceção do Banco do Brasil que já o possui e encontra-se em pleno funcionamento, as demais unidades visitadas ainda estão elaborando o desenho ou iniciando a implementação do referido programa.

123. A ANM ainda não definiu unidade formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade. A Anac havia instituído grupo de trabalho para estruturar esse programa, com prazo final de envio para aprovação pela Diretoria Colegiada até novembro de 2018. O MS já havia iniciado a criação da estrutura organizacional prevista para o programa de integridade, mas o cronograma de implantação está atrasado.

124. No MTb, o programa de integridade ainda estava em estágio inicial de desenho e estruturação, instituído em recente portaria interna, de maio de 2018. Por fim, o Ibama ainda não possuía programa de integridade, tendo apenas instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), responsável pela aprovação do futuro programa de integridade na instituição.

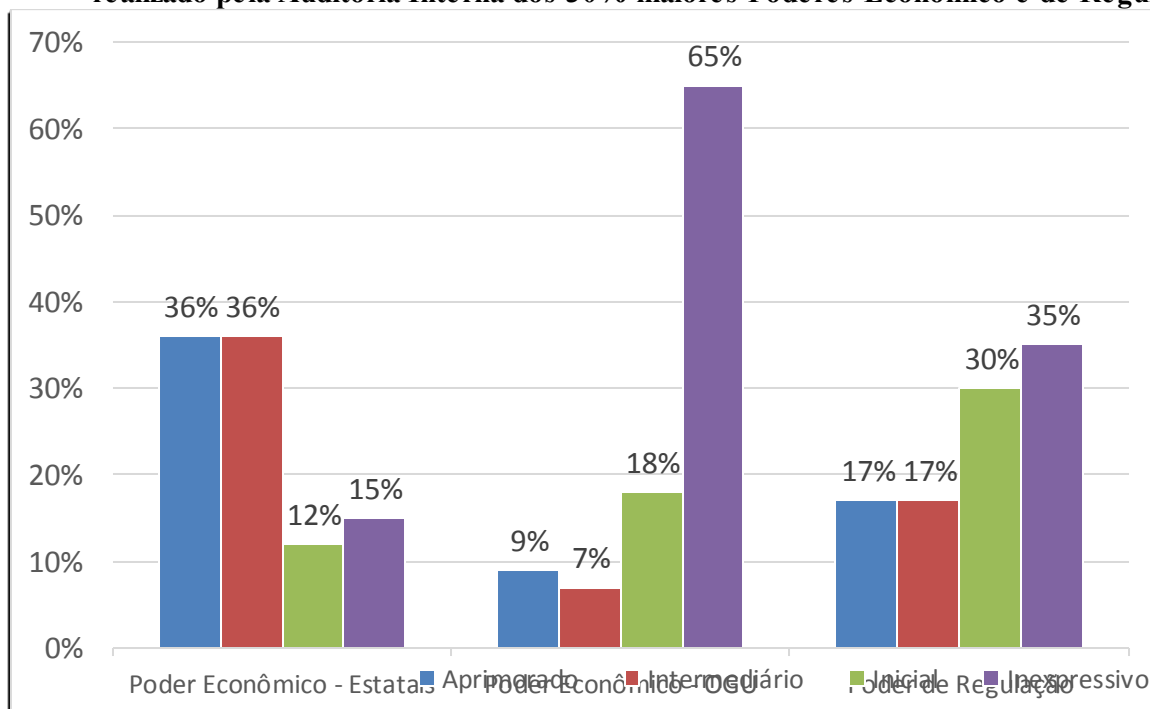
G. Auditoria Interna

G.1 Pesquisa revela que a Auditoria Interna das Instituições Federais do Poder Executivo com alto Poder Econômico ou alto Poder de Regulação não conduz ações específicas de atuação sobre riscos de fraude e corrupção

125. A análise dos dados obtidos no levantamento revelou que a auditoria interna das instituições praticamente não atua na avaliação de riscos de fraude e corrupção. Segundo modelo apresentado, tanto na Instrução Normativa-CGU 3/2017, como também no RCFC/TCU, a Auditoria Interna deve atuar como terceira linha de defesa da gestão na estrutura de controles internos dos órgãos e entidades da Administração Pública. Há de se ressaltar que não faz parte das competências clássicas da Auditoria Interna a investigação e avaliação de casos de fraude e corrupção. Contudo, a sua atuação é relevante na medida em que avalia se os controles internos instaurados são suficientes e adequados para combater a ocorrência desses desvios.

126. Ainda assim, os dados obtidos revelaram que a auditoria interna da ampla maioria das 102 instituições com maiores poderes econômico e de regulação possuem atuação incipiente na avaliação de riscos e controles voltados a casos de fraude e corrupção. O gráfico a seguir demonstra os números obtidos na pesquisa.

Figura 14 – Gráfico do estágio de implantação de avaliações sobre risco de fraude e corrupção realizado pela Auditoria Interna dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação



127. Os gráficos demonstram como as Estatais novamente apresentam níveis mais aprimorados e intermediários que as demais organizações. Chama a atenção o percentual de 65% de controle inexistente nas instituições participantes do OGU.

128. A avaliação das seis instituições auditadas reflete as mesmas fragilidades apontadas nos dados acima. Em relação à auditoria interna do MS e do MTb, não foi possível avaliar o estatuto, planejamento e atividades porque essa função é exercida neles pela Controladoria-Geral da União. De fato, as informações prestadas pelos dois ministérios revelaram que eles não detêm informações sobre as atividades da CGU como sua auditoria interna, como Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT).

129. Na Anac, foi verificada boa prática, introduzida em 2017, que consiste no processo de Autoavaliação de Controles (AAC), implantado nas diversas áreas da agência, de forma a aumentar a presença da Auditoria Interna. A medida também ajuda a disseminar e fortalecer a cultura de gestão de riscos e controles na instituição.

130. De forma similar, foi verificada no Banco do Brasil, como boa prática, a realização, desde 2016, de auditorias especiais e programadas, cujo objetivo é avaliar as causas de ocorrências de irregularidades de modo a melhorar o gerenciamento de riscos e controles da instituição.

131. Na ANM, o Regulamento da Auditoria Interna não contém vedação para que os auditores internos participem em atividades que possam caracterizar cogestão, nem atribui à Auditoria Interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle relacionados ao risco de fraude e corrupção.

132. Os Planos Anuais de Auditoria Interna de 2017 e 2018 da ANM não contêm ações concretas de avaliação ou consultoria, visando à implantação ou melhoria do processo de gestão de riscos da organização, nem trabalhos cujos objetos sejam: a governança organizacional, a avaliação dos controles internos dos elementos críticos para o alcance dos objetivos organizacionais, a gestão da ética e da integridade, ou a avaliação dos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção.

133. Também, na referida agência, não houve trabalhos da Auditoria Interna, em 2016 e 2017, de avaliação em áreas mais expostas a riscos, tais como: gestão de riscos da organização; controles internos da gestão de processos finalísticos; riscos de tecnologia da informação; controles de mitigação do risco de fraude e corrupção; e gestão da ética e da integridade.

134. O Ibama, por seu turno, não possui estatuto para a Auditoria Interna, tendo suas competências definidas apenas no regimento interno do instituto, o qual não apresenta algumas regulamentações consideradas como boas práticas, a saber:

- a) garantia de amplo acesso a documentos e informações pela auditoria interna;
- b) regras de reporte e monitoramento dos resultados dos trabalhos de auditoria;
- c) reporte funcional da auditoria interna a mais alta instância interna de governança;
- d) competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de gestão de riscos;
- e) vedação de que os auditores internos participem em atividades que possam caracterizar cogestão.

135. Os Planos Anuais de Auditoria Interna de 2017 e 2018 do Ibama não contêm ações concretas de melhoria na área fim da organização, bem como em processos de governança, gerenciamento de riscos e controles finalísticos.

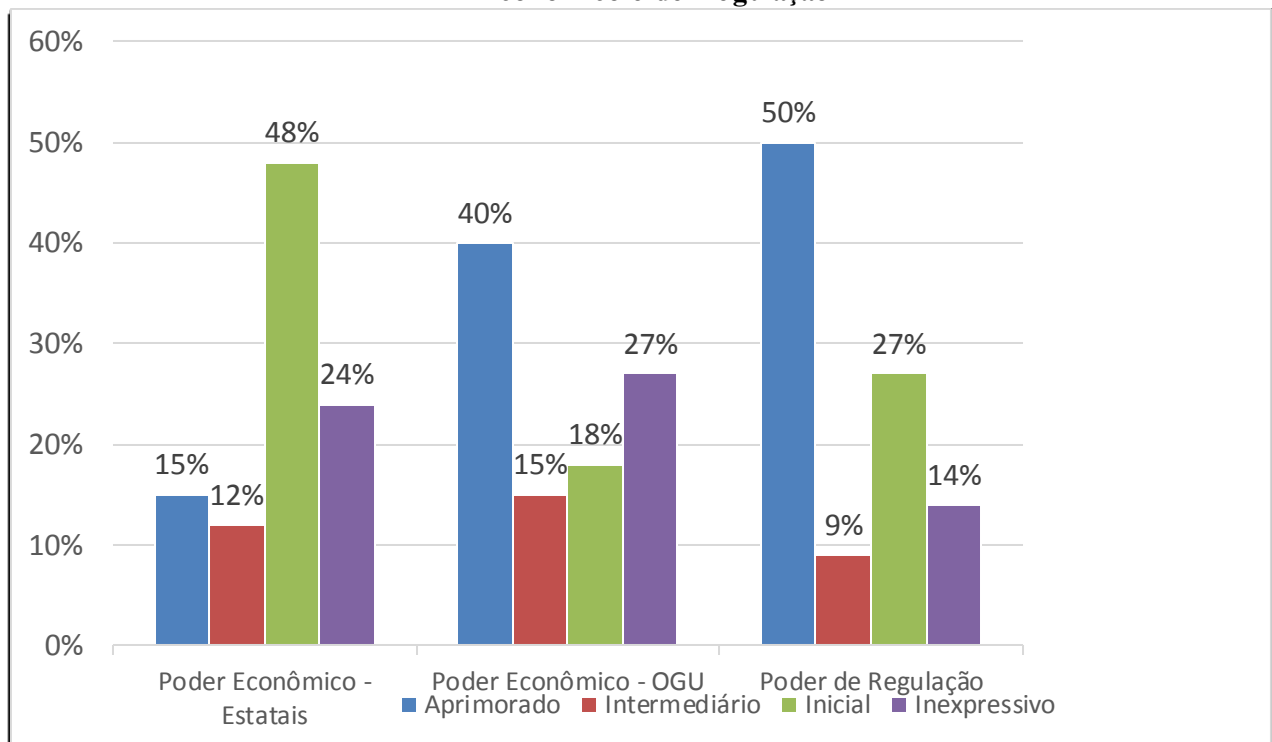
136. Também não houve, no instituto, trabalhos da Auditoria Interna, em 2016 e 2017, de avaliação em áreas mais expostas a riscos, tais como: gestão de riscos da organização; controles internos da gestão de processos finalísticos; riscos de tecnologia da informação; controles de mitigação do risco de fraude e corrupção; e gestão da ética e da integridade.

H. Transparência e *Accountability*

H.1 Pesquisa revela que ainda é preciso avançar na publicação de modelo de dados abertos nas empresas estatais do Poder Executivo Federal de forma a aumentar a transparência

137. A maioria das estatais do Poder Executivo Federal ainda se encontram em grau inicial de implantação de modelo de dados abertos, alinhado ao conceito de transparência ativa instituído pelo Decreto 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011). A compilação dos dados sobre transparência e *accountability* da pesquisa realizada indicam que as instituições obtiveram avanços significativos no tema. Entretanto, o mesmo não foi observado nas estatais, conforme demonstra a Figura 15.

Figura 15 – Gráfico do estágio de implantação do modelo de dados abertos dos 30% maiores Poderes Econômico e de Regulação



138. Os dados revelam que 72% das estatais, dentre aquelas com maior poder econômico avaliado, ainda estão em estágios iniciais de implementação do modelo. Vale reconhecer que nem todos os dados de uma estatal devem ser públicos, há muitos dados que podem prejudicar a sua atuação no mercado privado. Entretanto, o avanço na estruturação de um modelo de dados abertos irá demonstrar quais informações são passíveis de publicação, sem que haja prejuízo na atuação da empresa.

139. Na avaliação realizada no Banco do Brasil, constatou-se achado relativo à ausência de publicação da agenda da alta administração, em desconformidade com o art. 11 da Lei 12.813/2013 e a Resolução-CEP 11/2017. O Banco do Brasil argumentou que ainda não tinham sido identificados eventos na agenda de seus administradores passíveis de divulgação. Entretanto, a equipe auditoria entende não ser razoável que todos os eventos de agenda dos membros da alta administração do Banco ‘possam ter impacto sobre a precificação de ativos ou que tratem de tema resguardado por sigilo comercial’.

140. No mesmo tema, foram constatadas muitas lacunas nas agendas do Secretário-Executivo e dos titulares das secretarias do MTb, sugerindo não estar havendo a publicação adequada dessas informações pela referida pasta.

141. Em relação às demais análises empreendidas sobre o tema, não foram apontados achados na Anac.

142. Na ANM, no Ibama, no MS e no MTB, não estavam definidos critérios, diretrizes e limites para relacionamento com todas as partes interessadas (internas e externas à organização), e não havia avaliação da satisfação de todas as partes interessadas com as informações prestadas.

143. Especificamente na ANM, não havia controles e mecanismos de assecuração da qualidade das informações prestadas e não estavam definidos diretrizes, critérios e limites para abertura de dados e acesso à informação.

I. Conclusão

144. O principal objetivo do presente trabalho foi elaborar uma metodologia para avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção das instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com seus Poderes Econômico e de Regulação. Para tanto, foi elaborado um mapa geral sobre a exposição a fraude e corrupção de 287 instituições.

145. Também foram auditadas seis instituições, para avaliar *in loco* a implantação de controles para mitigar a ocorrência desses fenômenos nocivos. Assim foi possível identificar boas práticas realizadas pelas instituições públicas, e no caso de fragilidades, propor melhorias de forma a mitigar efeitos e eliminar ou reduzir a probabilidade de ocorrência de suas causas.

146. A análise do mapa elaborado revelou que, de maneira geral, as estatais possuem controles mais proporcionais ao valor gerido por elas que as demais instituições do Poder Executivo analisadas. Essa maturidade na avaliação pode ser explicada, em primeira hipótese, pela maior aproximação dessas instituições do mercado privado, que acabam por impulsionar a adoção de melhores controles de forma a aumentar a sua lucratividade. Adicionalmente, alguns dos controles implantados são oriundos de exigências legais específicas para essas instituições.

147. O mapa demonstrou, ademais, que **38 unidades com alto poder econômico possuem fragilidades nos controles alta e muito alta, o que gera uma alta exposição ao risco de fraude e corrupção. Essas instituições juntas gerem um orçamento anual de mais de R\$ 216 bilhões.**

148. Quanto ao mapa do Poder de Regulação, foi observado que sete das instituições com maior poder regulatório apresentaram fragilidades de controle alta e muito alta, o que as coloca em uma situação de alta exposição a riscos de fraude e corrupção. Dentre essas, três delas também apresentaram alta exposição devido ao seu Poder Econômico.

149. Sobre os critérios de controle a contrapor os riscos de fraude e corrupção advindos do poder econômico e do poder de regulação, um merece particular destaque: a indicação de dirigentes. A auditoria revelou que a **ausência de critérios mínimos e objetivos para a indicação de dirigentes nas instituições federais aumenta a sua exposição a casos de fraude e corrupção.** A escolha de dirigentes comprometidos com padrões de ética e integridade é medida **indispensável** para o sucesso de medidas de combate a fraude e corrupção.

150. Reconhece-se que a Lei das Estatais avançou em controles na escolha dos seus administradores, quando especificou critérios mínimos a serem observados na designação. Dentre esses requisitos estão estabelecidos critérios objetivos de reputação ilibada e de ausência de conflito de interesses. Entretanto, o mesmo não foi estabelecido para as demais instituições do Poder Executivo Federal.

151. A Casa Civil estabeleceu sistema específico para controlar a indicação de pessoas para cargos e funções comissionadas sujeitas ao seu crivo, o que inegavelmente melhorou a tramitação desses pedidos. Contudo, sem critérios objetivos para serem aferidos, a decisão pelas nomeações tende a não guardar uniformidade e coerência.

152. Cruzamento de dados realizado pela equipe revelou que no período entre agosto/2017 a julho/2018, foram verificadas mais de **554 restrições em ocupantes de cargos ou funções comissionadas.** Ainda que os cadastros possam conter falsos positivos, chama atenção que muitas vezes os servidores ocupam cargos nas mesmas instituições que aplicaram as penas cadastradas. **A pesquisa revelou um caso concreto de um ocupante de cargo DAS-4 que tem duas expulsões cadastradas no CEAF oriundas de instituições diferentes.**

153. Assim, mostra-se necessário e urgente que o Poder Executivo regule o art. 5º da Lei 13.346/2016, o qual determina que o Poder Executivo Federal defina os critérios, perfil profissional, bem como procedimentos gerais para a ocupação de cargos e funções comissionadas.

154. Ainda sobre os controles a serem contrapostos à exposição ao risco de corrupção, a pesquisa também revelou a baixa adoção de desenvolvimento da gestão de riscos nas instituições, de forma a prevenir casos de fraude e corrupção. Os dados do levantamento do IGG indicaram que cerca de **80% das instituições com alto poder econômico e de regulação, pertencentes ao OGU, ainda estão em níveis iniciais de estabelecimento desses controles.** Sem uma gestão de riscos eficiente as instituições ficam mais vulneráveis a práticas danosas ao erário. A avaliação e risco é etapa essencial para uma boa administração dos controles internos das organizações.

155. Outro problema apontado pela pesquisa é que **a gestão da ética e do programa de integridade ainda se encontram em fases iniciais.** De fato, das 102 instituições com maiores poderes econômico e de regulação, **70% declararam que não estão implementadas medidas de monitoramento da gestão da ética.** Já o programa de integridade apresentou novamente situação polarizada entre as estatais e as demais instituições do Poder Executivo com alto poder econômico. Dentre as estatais, cerca de **61% delas apresentaram informações de que se encontram em estágio aprimorado** na implantação do programa. Já para as demais instituições pertencentes ao OGU, o total de **69% delas indicaram que se encontram em estágio inexpressivo de implantação.**

156. A análise conjunta desses três primeiros pontos – falta de requisitos mínimos para indicação de dirigentes; implantação em estágio inicial da gestão de riscos; e deficiências na gestão da ética – indica preocupante vulnerabilidade das instituições públicas à ocorrência de casos de fraude e corrupção.

157. Somado a isso, o levantamento revelou também que a **auditoria interna das instituições executa poucas ações voltadas a análise de riscos de fraude e corrupção**. A atuação da auditoria interna é identificada como a terceira linha de defesa no sistema de controles internos. No contexto analisado, isso ganha mais importância uma vez que foram apontadas fragilidades de outros controles preventivos e detectivos.

158. Já nos controles que envolvem quesitos de transparência e de *accountability*, os dados revelaram que **as estatais de maior poder econômico pouco avançaram no estabelecimento de modelo de dados abertos**. Essa maior resistência na abertura dos dados das estatais é fortemente influenciada por elas estarem inseridas no mercado privado, alegando muitas vezes sigilo comercial. Contudo, o avanço na estruturação do modelo de dados abertos irá demonstrar quais informações são passíveis de publicação, sem que haja prejuízo na atuação da empresa, com o ganho no aumento da transparência.

159. Em face dos fatos apontados, e os potenciais riscos verificados nas análises empreendidas, mostra-se razoável encaminhar o presente relatório, acompanhado de voto e acórdão, para o Comitê de Riscos, Governança e Desburocratização Presidência da República, em face do mandato a ele instituído por meio da Portaria PR/GSI nº 65/2018. O artigo 2º desse normativo destaca que o comitê possui como competências, entre outras:

- a) promover condutas com padrões de ética e integridade no setor público;
- b) institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos;
- c) liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos;
- d) estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão.

160. Esses apontamentos, em maior e menor grau, também foram objeto de constatação na análise das seis instituições, objetos de estudo de caso no presente trabalho. Esses casos foram tratados em relatórios de achados individuais, constantes em peças no processo, conforme identificado na Tabela 2. Os achados no presente relatório, apresentaram informações resumidas sobre essas ocorrências, das quais se originaram também propostas de determinações e recomendações para as instituições auditadas, de forma a mitigar as falhas encontradas na presente auditoria.

J. Proposta de encaminhamento

161. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

161.1. Encaminhar cópia do presente relatório, acompanhado do voto e da decisão que vier a ser adotada, ao Comitê de Riscos, Governança e Desburocratização Presidência da República, em face das competências a instituídas a ele instituídas por meio da Portaria PR/GSI nº 65/2018, alertando-a para os potenciais riscos identificados a partir do presente trabalho:

161.1.1. 38 unidades com alto poder econômico possuem fragilidades nos controles alta e muito alta, o que gera uma alta exposição ao risco de fraude e corrupção, em um orçamento controlado de mais de 216 bilhões de reais, conforme descrito no capítulo C do relatório;

161.1.2. 80% das instituições com alto poder econômico e de regulação (extrato dos 30% maiores), pertencentes ao OGU, ainda estão em níveis iniciais de estabelecimento de gestão de riscos e controles internos, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;

161.1.3. 86% das instituições com alto poder econômico e de regulação (extrato dos 30% maiores), declararam que não passaram do estágio inicial na implantação de controles específicos para detecção de combate a fraude e corrupção, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;

161.1.4. 69% dos órgãos pesquisados com alto poder econômico (extrato dos 30% maiores), à exclusão das estatais, indicaram que se encontram com seus programas de integridade em estágio inexpressivo de implantação, conforme descrito no capítulo F.1 do relatório;

161.1.5. das 102 instituições com maiores poderes econômico e de regulação, 70% declararam que não estão implementadas medidas de monitoramento da gestão da ética, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;

161.1.6. as auditorias internas das instituições com alto poder econômico e de regulação (extrato dos 30% maiores) executam ações ainda tímidas voltadas a análise de riscos de fraude e corrupção, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;

161.1.7. as estatais de maior poder econômico (extrato dos 30% maiores) pouco avançaram no estabelecimento de modelo de dados abertos, em baixa transparência e *accountability*, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;

- 161.1.8. ausência de critérios mínimos e objetivos para a indicação de dirigentes nas instituições federais aumenta a sua exposição a casos de fraude e corrupção, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;
- 161.1.9. no período entre agosto/2017 a julho/2018, foram verificadas 554 potenciais restrições em ocupantes de cargos ou funções comissionadas que, embora possa conter os chamados ‘falsos positivos’, apresentam-se como potencializadoras de risco haja vista em alguns casos constatou-se que os servidores ocupam cargos nas mesmas instituições que aplicaram as penas cadastradas; sendo que, em um dos casos, um ocupante de cargo DAS-4 que tem duas expulsões cadastradas no CEAF oriundas de instituições diferentes, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;
- 161.2. Determinar à Seccor que encaminhe cópia do presente relatório, acompanhado do voto e da decisão que vier a ser adotada, às instituições públicas com maior exposição ao risco listadas nos mapas de exposição constantes no capítulo C, de acordo com a capacidade da unidade técnica de posterior monitoramento, para que, de posse deste trabalho, aquelas jurisdicionadas encaminhem plano de ação e/ou se manifestem sobre a aparente insuficiência de controles apresentados frente ao risco a quem estão expostos;
- 161.3. Determinar à Segecex que considere o quadro de risco insito nos capítulos C e E1 em respaldo do seu próximo plano de fiscalização, em apoio às demais condições de risco então empregadas para a definição das futuras auditorias;
- 161.4. **recomendar**, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e em conformidade com o disposto no artigo 6º da Resolução-TCU 265/2014:
- 161.4.1. à Presidência da República, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:
- 161.4.1.1. estender, em prol da integridade, a pesquisa realizada pela Casa Civil, por meio do sistema SINC, sobre pessoas indicadas para a alta administração dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, também aos cargos de natureza especial;
- 161.4.2. à Casa Civil da Presidência da República, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:
- 161.4.2.1. inclusão, no normativo demandado pelo art. 5º da Lei 13.346/2016, além de critérios de capacidade técnica, critérios de integridade, a exemplo daqueles contidos no art. 17 da Lei 13.303/2016;
- 161.4.2.2. realização de consulta à CEP sobre a existência de sanções éticas para os indicados aos cargos sujeitos às análises do SINC, conforme previsto no art. 22 do Decreto 6.029/2007;
- 161.4.2.3. manutenção do cadastro de punições éticas a cargo da Secretaria-Executiva da CEP em plataforma tecnológica capaz de garantir a disponibilidade, autenticidade e integridade dessa informação, conforme estabelecido no art. 6º, II da Lei 12.527/2011;
- 161.4.2.4. estabelecimento de transparência ativa ao cadastro de punições éticas, de modo a promover divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, em prol do desenvolvimento do controle social da administração pública, conforme descrito no art. 3º, II e V da Lei 12.527/2011, devendo-se avaliar os eventuais riscos de danos ao erário no caso da divulgação dos nomes de servidores e empregados públicos que sofreram sanções éticas por comissões locais;
- 161.4.2.5. notificação à CEP da nomeação dos cargos elencados no art. 2º da Lei 12.813/2013, de modo a viabilizar a fiscalização da entrega das informações contidas no inciso I do art. 9º da mesma lei;
- 161.4.2.6. elaboração de normativo específico para que as estatais encaminhem notificação à CEP das suas nomeações dos cargos elencados no art. 2º da Lei 12.813/2013;
- 161.5. **determinar**, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e em conformidade com o disposto nos artigos 2º e 4º da Resolução-TCU 265/2014:
- 161.5.1. à Agência Nacional de Mineração que apresente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano de ação, especificando, no mínimo: I - as ações a serem adotadas; II - os responsáveis pelas ações; III - os prazos para implementação; para que sejam saneados os seguintes problemas:
- 161.5.1.1. inexistência de termo de compromisso de acatamento e observância das regras estabelecidas no código de ética/conduita por parte do corpo funcional da organização, a ser assinado por ocasião da posse no cargo ou investidura em função pública, conforme estabelecido no art. 15 do Decreto 6.029/2007;
- 161.5.1.2. inexistência de acompanhamento e monitoramento das ações de promoção da ética, conforme previsto no Art. 6º, XI, Regimento Interno da Comissão de Ética Setorial do DNPM;
- 161.5.1.3. não estabelecimento da unidade de gestão da integridade conforme determinado no art. 4º da Portaria-CGU 1.089, de 25/4/2018;

- 161.5.1.4. não implantação da gestão corporativa de riscos adequada à ANM, conforme disposto no art. 3 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016;
- 161.5.2. à Agência Nacional de Aviação Civil que apresente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano de ação, especificando, no mínimo: I - as ações a serem adotadas; II - os responsáveis pelas ações; III - os prazos para implementação; para que sejam saneados os seguintes problemas:
- 161.5.2.1. inexistência de acompanhamento e monitoramento das ações de gestão da ética, a serem definidas no programa de integridade da instituição, conforme previsto no art. 7º, alínea 'd', do Decreto 6.029/2007 e no art. 1º, inciso XXIV da Resolução-Anac 431 de 6/6/2017;
- 161.5.2.2. não desenvolvimento do programa de integridade da Anac, conforme disposto no Decreto 9.203, de 22/11/2017, na Portaria-CGU 1.089, de 25/4/2018, e na Portaria-Anac 1.592/2018, de 22/5/2018;
- 161.5.3. ao Banco do Brasil que apresente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano de ação, especificando, no mínimo: I - as ações a serem adotadas; II - os responsáveis pelas ações; III - os prazos para implementação; para que seja saneada a ausência de divulgação das agendas de compromissos públicos dos cargos da alta administração, em obediência ao art. 11 da Lei 12.813/2013 e conforme requisitos estipulados na Resolução-CEP 11/2017 e na sua resposta à consulta tratada no processo 00191.000059/2018-35;
- 161.5.4. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que apresente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano de ação, especificando, no mínimo: I - as ações a serem adotadas; II - os responsáveis pelas ações; III - os prazos para implementação; para que sejam saneados os seguintes problemas:
- 161.5.4.1. inexistência de acompanhamento e monitoramento das ações de promoção da ética, conforme previsto no art. 7º, alínea 'd', do Decreto 6.029/2007;
- 161.5.4.2. não desenvolvimento do programa de integridade do Ibama, conforme disposto no Decreto 9.203, de 22/11/2017, na Portaria-CGU 1.089, de 25/4/2018, e na Portaria-Ibama 661, de 13/3/2018;
- 161.5.4.3. não implantação da gestão corporativa de riscos adequada ao Ibama, conforme disposto no art. 3 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016;
- 161.5.5. ao Ministério da Saúde que apresente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano de ação, especificando, no mínimo: I - as ações a serem adotadas; II - os responsáveis pelas ações; III - os prazos para implementação; para que sejam saneados os seguintes problemas:
- 161.5.5.1. não realização das ações de acompanhamento, monitoramento e de gestão da ética, previstas no art. 3º do Regimento Interno da Comissão de Ética;
- 161.5.5.2. inexistência do programa de integridade do Ministério, estipulado no Decreto 9.203, de 22/11/2017, na Portaria-CGU 1.089, de 25/4/2018, e na Portaria-MS, 1.822, de 20/7/2017;
- 161.5.5.3. não implantação da gestão corporativa de riscos do Ministério, preconizada na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01, de 10/5/2016, e na Portaria-MS 1.822, de 20/7/2017;
- 161.5.6. ao Ministério do Trabalho que apresente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, plano de ação, especificando, no mínimo: I - as ações a serem adotadas; II - os responsáveis pelas ações; III - os prazos para implementação; para que sejam saneados os seguintes problemas:
- 161.5.6.1. não divulgação plena das agendas de compromissos públicos dos cargos da alta administração, em obediência ao art. 11 da Lei 12.813/2013 e conforme requisitos estipulados na Resolução-CEP 11/2017;
- 161.5.6.2. não implantação da gestão corporativa de riscos do Ministério, preconizada na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01, de 10/5/2016;
- 161.6. **recomendar**, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e em conformidade com o disposto no artigo 6º da Resolução-TCU 265/2014:
- 161.6.1. à Agência Nacional de Mineração, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:
- 161.6.1.1. elaboração de código de ética/conduta próprio, em andamento, subsidiado por mapeamento de riscos éticos que contemple, entre outros aspectos, condutas específicas a serem exigidas dos seus servidores;
- 161.6.1.2. elaboração e execução de plano de ações de promoção da ética, com divulgação e conscientização quanto ao código de ética/conduta aplicável ao seu corpo funcional;
- 161.6.1.3. estabelecimento de controles e mecanismos de asseguarção da qualidade das informações prestadas, com definição de critérios, diretrizes e limites para abertura de dados e acesso a informação;
- 161.6.1.4. definição de critérios, diretrizes e limites para relacionamento com partes interessadas (internas e externas à organização) e avaliação da satisfação das partes interessadas com as informações prestadas;

- 161.6.1.5. revisão do regulamento da Auditoria Interna, de forma a atribuir competência à área para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle relacionados ao risco de fraude e corrupção;
- 161.6.1.6. inclusão, no planejamento anual de atividades de auditoria, de ações das seguintes naturezas: avaliação ou consultoria visando a implantação ou melhoria do processo de gestão de riscos da organização; trabalhos cujo objeto seja a governança organizacional; trabalhos de avaliação dos controles internos dos elementos críticos para o alcance dos objetivos organizacionais; trabalhos cujo objeto seja a gestão da ética e da integridade; e avaliação dos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção;
- 161.6.1.7. inclusão, no planejamento anual de atividades de auditoria, de trabalhos de avaliação em áreas mais expostas a riscos, a saber: gestão de riscos da organização; controles internos da gestão de processos finalísticos; riscos de tecnologia da informação; controles de mitigação do risco de fraude e corrupção; e gestão da ética e da integridade;
- 161.6.1.8. estabelecimento da obrigatoriedade de os colaboradores e gestores da organização manifestarem e registrarem situações de nepotismo e que possam conduzir a conflito de interesse;
- 161.6.1.9. verificação das vedações relacionadas a nepotismo e conflito de interesse, quando do ingresso de colaboradores e gestores da organização;
- 161.6.2. à Agência Nacional de Aviação Civil, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:
- 161.6.2.1. estabelecimento da obrigatoriedade de os colaboradores terceirizados da organização manifestarem e registrarem eventuais situações de nepotismo. Recomendar também a verificação das vedações relacionadas a conflito de interesse, quando do ingresso de colaboradores e gestores na organização;
- 161.6.2.2. elaboração de código de ética/conduta próprio, em andamento, subsidiado por mapeamento de riscos éticos que contemple, entre outros aspectos, condutas específicas a serem exigidas dos seus servidores;
- 161.6.2.3. implantação de sistemas para gerar automaticamente indicadores de situações de fraude e corrupção (*red flags*), bem como a promoção incidental, de forma ampla e sistemática, da detecção de atividades fraudulentas por meio de técnicas de análise de dados e outras ferramentas tecnológicas (*data mining*, *data matching* e *data analytics*), com base em prévio mapeamento/identificação das circunstâncias possíveis de fraude e corrupção nas atividades desenvolvidas em todas as áreas da agência;
- 161.6.2.4. estabelecimento da obrigatoriedade de os colaboradores terceirizados da organização manifestarem e registrarem situações de nepotismo;
- 161.6.2.5. verificação das vedações relacionadas a nepotismo e conflito de interesse, quando do ingresso de colaboradores e gestores da organização;
- 161.6.3. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:
- 161.6.3.1. elaboração de código de ética/conduta próprio, em andamento, subsidiado por mapeamento de riscos éticos que contemple, entre outros aspectos, condutas específicas a serem exigidas dos seus servidores;
- 161.6.3.2. elaboração e execução de plano de ações de promoção da ética, com divulgação e conscientização quanto ao código de ética/conduta aplicável ao seu corpo funcional;
- 161.6.3.3. definição de critérios, diretrizes e limites para relacionamento com partes interessadas (internas e externas à organização) e avaliação da satisfação das partes interessadas com as informações prestadas;
- 161.6.3.4. elaboração de regulamento da Auditoria Interna, contemplando as boas práticas de auditoria interna e de acordo com os normativos pertinentes emitidos pela CGU;
- 161.6.3.5. inclusão, no planejamento anual de atividades de auditoria, de ações das seguintes naturezas: avaliação ou consultoria visando a implantação ou melhoria do processo de gestão de riscos da organização; trabalhos cujo objeto seja a governança organizacional; trabalhos de avaliação dos controles internos dos elementos críticos para o alcance dos objetivos organizacionais; trabalhos cujo objeto seja a gestão da ética e da integridade; avaliação dos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção;
- 161.6.3.6. inclusão, no planejamento anual de atividades de auditoria, de trabalhos de avaliação em áreas mais expostas a riscos, a saber: gestão de riscos da organização; controles internos da gestão de processos finalísticos; riscos de tecnologia da informação; controles de mitigação do risco de fraude e corrupção; gestão da ética e da integridade;
- 161.6.3.7. estabelecimento da obrigatoriedade de os colaboradores e gestores da organização manifestarem e registrarem situações de nepotismo e que possam conduzir a conflito de interesse;

161.6.3.8. implantação de sistemas para gerar automaticamente indicadores de situações de fraude e corrupção (*red flags*), bem como promover incidentalmente, de forma ampla e sistemática, a detecção de atividades fraudulentas por meio de técnicas de análise de dados e outras ferramentas tecnológicas (*data mining*, *data matching* e *data analytics*);

161.6.3.9. verificação das vedações relacionadas a nepotismo e conflito de interesse, quando do ingresso de colaboradores e gestores da organização;

161.6.4. ao Ministério da Saúde, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

161.6.4.1. elaboração de código de ética/conduita próprio, em andamento, subsidiado por mapeamento de riscos éticos que contemple, entre outros aspectos, condutas específicas a serem exigidas dos seus servidores;

161.6.4.2. defina critérios, diretrizes e limites para relacionamento com todas as partes interessadas (internas e externas à organização) e que avalie a satisfação das demais partes interessadas com as informações prestadas, além da satisfação do cidadão que se manifesta na Ouvidoria ou no Sistema de Informação ao Cidadão;

161.6.4.3. implante sistemas para gerar automaticamente indicadores de situações de fraude e corrupção (*red flags*), bem como promova, incidentalmente, de forma ampla e sistemática, a detecção de atividades fraudulentas por meio de técnicas de análise de dados e outras ferramentas tecnológicas (*data mining*, *data matching* e *data analytics*), de acordo com o seu levantamento de risco;

161.6.4.4. estabeleça rotina para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo colaboradores e gestores da organização, bem como a obrigatoriedade de os colaboradores e gestores da organização manifestarem e registrarem situações de nepotismo e que possam conduzir a conflito de interesse. Recomendar também a verificação das vedações relacionadas a nepotismo e conflito de interesse, quando do ingresso de colaboradores e gestores da organização;

161.6.5. ao Ministério do Trabalho, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

161.6.5.1. fortalecimento institucional da Comissão de Ética por meio da formalização do seu regimento interno, contemplando a normatização de ações de acompanhamento, monitoramento e de gestão da ética;

161.6.5.2. revisão do código de ética próprio, a partir de um mapeamento de riscos éticos a que o MTb está sujeito;

161.6.5.3. envolvimento da Comissão de Ética do MTb no desenvolvimento do Programa de Integridade do Ministério, instituído pela Portaria 328/2018, tendo em vista que tal programa tem, dentre seus objetivos, promover a prevenção, a detecção e a correção da prática de desvios éticos, matéria pertinente à citada comissão;

161.6.5.4. definição de critérios, diretrizes e limites para relacionamento com todas as partes interessadas (internas e externas à organização), e avaliação da satisfação das demais partes interessadas com as informações prestadas, além da satisfação do cidadão que acessa o Portal do MTb na internet;

161.6.5.5. estabelecimento de rotina para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo colaboradores e gestores da organização, bem como a obrigatoriedade de os colaboradores e gestores da organização manifestarem e registrarem situações de nepotismo e que possam conduzir a conflito de interesse;

161.6.5.6. verificação das vedações relacionadas a nepotismo e conflito de interesse, quando do ingresso de colaboradores e gestores da organização;

161.7. **comunicar** à CEP a ocorrência de indícios de publicação insuficiente de agendas de autoridades do MTb e do Banco do Brasil, verificadas na presente auditoria, para subsidiar o cumprimento do seu dever de fiscalizar essa atividade, atribuído pelo artigo 8º da Lei 12.813/2013;

161.8. **comunicar** à Presidência da República, à Casa Civil, e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União das seguintes boas práticas constatadas, para que avaliem a conveniência e a oportunidade de disseminá-la entre os órgãos/entidades do Poder Executivo Federal:

161.8.1. promoção de ética adotada na Anac, caracterizada pela realização de um curso na modalidade a distância, para promover conduta ética, conscientizando seus servidores sobre o tema e ainda sobre as condutas esperadas por eles;

161.8.2. implantação do processo de Autoavaliação de Controles (AAC) por parte da Auditoria Interna da Anac;

- 161.8.3. estabelecimento de trilha ética obrigatória para ascensão profissional no âmbito do Banco do Brasil;
- 161.8.4. coleta de comprometimento formal de acatamento do código de ética/conduta e observância dos normativos pertinentes, com periodicidade anual e sempre quando ocorrer alteração nos respectivos normativos, no âmbito do Banco do Brasil;
- 161.8.5. boa prática na atuação da Auditoria Interna adotada no BB, por meio da avaliação das causas de ocorrências de irregularidades de modo a melhorar o gerenciamento de riscos e controles da instituição, para que avalie a conveniência e oportunidade de disseminá-la entre os órgãos/entidades do Poder Executivo Federal;
- 161.9. **determinar** à Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção que monitore a implementação das determinações e recomendações deste acórdão;
- 161.10. **determinar** à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que, no âmbito da fiscalização ‘Avaliação dos Requisitos de qualificação para exercício de cargos e funções de livre provimento’ (Proposta Planejar 1141), avalie também as funcionalidades do sistema SINC, verificando no mínimo a auditabilidade do sistema, bem como a devida responsabilização pessoal por cada passo do processo;
- 161.11. **determinar** à Secretaria Geral de Controle Externo que, em conjunto com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação – STI, disponibilize Relatório, Voto e Acórdão, bem como o Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, e o mapa de exposição da Administração Pública Federal a fraude e corrupção, na página do Tribunal na Internet, com acesso público, de forma a permitir que cada órgão avalie o estágio em que se encontra em cada um dos diversos aspectos de amadurecimento dos controles para contrapor a exposição aos riscos indicados, de forma a viabilizar a indicação do que deve ser implementado para o respectivo aprimoramento;
- 161.12. **dar conhecimento** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento: ao Ministério Público Federal, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, e à Enccla – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, para ciência e ampla divulgação do presente trabalho.”

É o relatório.

VOTO

Esta auditoria operacional foi coordenada pela Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção - Seccor e realizada em conjunto com outras unidades deste Tribunal. Objetivou avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e a corrupção das instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com seus poderes econômicos e de regulação, bem como propor melhorias nos controles associados para eliminar causas sistêmicas ou mitigar efeitos.

2. Referido trabalho tem caráter inovador e busca estimar em que medida órgãos da Administração Pública Federal se encontram expostos aos riscos de fraude e corrupção. O referencial metodológico utilizado, de destacada robustez, contribuirá para que se ponderem risco e controle e se evidenciem fragilidades nas estruturas e arcabouço legal de instituições públicas que favoreçam a fraude e a corrupção.

3. Como um dos principais produtos desta auditoria, foi elaborado mapa de exposição ao risco de fraude e corrupção, no qual se visualizam instituições públicas, de relevante poder econômico e regulatório, que estão mais expostas a riscos, dadas as fragilidades de seu controle.

4. Importante ressaltar que o mapa não indica a ocorrência de casos concretos. Ainda que uma instituição apareça no mapa em área indicativa de “alta exposição”, isso não significa que foram apurados casos deste tipo no órgão em questão.

5. O Tribunal, ao realizar este trabalho, sinaliza às unidades fiscalizadas para que sejam adotados cuidados e fortalecidas as estratégias e controles que evitem situações reais de fraudes e corrupção no trato com os recursos públicos federais.

6. De acordo com o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção - RDCF, já estabelecido pelo TCU, o enfrentamento das instituições contra a corrupção deve ser empreendido por meio de cinco mecanismos: prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento.

7. Assim, este trabalho, de cunho preventivo, educativo e informacional para as instituições públicas envolvidas na fiscalização, propõe-se a mitigar cenário crítico em nosso País. Vale citar a pesquisa apresentada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, publicada no ano 2010, que asseverou perder o Brasil, a cada ano, entre 1,38 a 2,3% do seu Produto Interno Bruto - PIB para a corrupção.

8. Recessão, desemprego, desequilíbrio fiscal, baixa qualidade de serviços públicos e a percepção de alto grau de corrupção contribuem para que o cidadão não tenha confiança nas instituições do Estado Brasileiro.

9. A sociedade clama pela justa e correta aplicação de volumosos recursos financeiros federais, os quais, se devidamente aplicados, proporcionariam ações de saúde, segurança e educação para todos.

10. Neste cenário, o Tribunal de Contas da União, ao realizar o presente trabalho, e em atenção à sua missão de aprimorar a Administração Pública para beneficiar a sociedade, pretendeu promover olhar crítico acerca da necessidade de ações estruturantes preventivas de fraude e de riscos à corrupção nas organizações públicas auditadas.

II

11. O modelo conceitual adotado foi desenvolvido a partir de pesquisa em artigos e trabalhos sobre o tema. Os parâmetros selecionados para demonstrar a exposição de instituições públicas a riscos de fraude e corrupção se fundamentaram no poder econômico, poder de regulação e controles preventivos e detectivos de fraude e corrupção.

12. Em linhas gerais, considerou-se como poder econômico o somatório de recursos que o órgão ou a entidade pública dispõem para promover contratações de bens e serviços, assim como a disponibilidade numerária para transferências voluntárias para estados, municípios e entidades privadas. O valor foi calculado a partir de planilhas de dados orçamentários disponíveis no site da Secretaria de Orçamento Federal - SOF.

13. O poder de regulação foi medido com base em mandatos legais de instituições que dele dispõem, a saber: os poderes de autorizar, de normatizar e de fiscalizar. A avaliação desses mandatos legais foi realizada pelas Secretarias de Controle Externo do TCU, sobre o conjunto das respectivas clientelas.

14. Os controles de prevenção e detecção de fraude e corrupção utilizados neste trabalho se originaram das práticas descritas no RCFC/TCU. Para a coleta dos dados foi utilizado o Índice Integrado de Governança e Gestão - IGG 2018, cujo conjunto de questões estava sendo concluído por ocasião do planejamento desta auditoria.

15. Definiram-se 22 questões do IGG 2018 (apêndice B do relatório da unidade técnica, peça 125) como instrumento de coleta de dados sobre o modelo e a implementação dos controles, segmentado nos seguintes tópicos: Designação de Dirigentes, Gestão de Riscos e Controles Internos, Gestão da Ética e Programa de Integridade, Auditoria Interna e Transparência e *Accountability*.

16. Esses cinco tópicos mencionados abrangeram práticas que representam controles essenciais às instituições públicas, pois cobrem áreas primordiais como conscientização e monitoramento do código de ética, cumprimento de compromissos firmados quando da investidura em cargo público, mapeamento e tratamento de riscos para a integridade, normas sobre canais de comunicação e qualidade da informação prestada, além de diretrizes e critérios para segregação de funções vinculadas a decisões críticas e mapeamento de riscos.

17. A auditoria contemplou amostra de 287 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, para os quais foram calculados os respectivos valores dos poderes econômico e de regulação (calculados para 72 instituições), bem como os índices representativos da robustez dos controles contra fraude e corrupção, a partir do IGG 2018.

18. O mapeamento da exposição a riscos de fraude e corrupção é resultado do cotejamento desses fatores de riscos (poder econômico e poder de regulação) com os índices de robustez dos controles mencionados.

19. Ademais, fez-se estudo de caso em amostra de seis unidades – e mais a Casa Civil e Comissão de Ética Pública da Presidência da República - CEP –, as quais implementam controles vinculados à designação de dirigentes e a conflitos de interesse de pessoas da alta Administração. Nessa amostra foram avaliados *in loco* o desenho e a implantação de controles contra fraude e corrupção, com identificação de fragilidades, assim como de boas práticas na atuação das instituições.

20. Importante registrar que a escolha dessa amostra levou em conta a natureza da unidade (administração direta, autarquia, empresa estatal) e os índices obtidos no IGG 2017 (Acórdão 588/2018-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas), conhecidos quando do planejamento da auditoria, para propiciar variedade de situações a serem estudadas.

21. A partir dos referidos parâmetros elaborou-se mapa de exposição das instituições federais a fraude e a corrupção, cujos resultados mais relevantes comentarei adiante.

22. O mapa de exposição está dividido em quatro áreas, identificadas pelas cores verde (baixa exposição), amarela (média exposição), laranja (alta exposição) e vermelha (altíssima exposição). O posicionamento de uma instituição no mapa permite várias inferências sobre o seu grau de exposição.

III

23. O mapeamento da exposição a riscos de fraude e corrupção demonstrou que 38 unidades com alto poder econômico possuem fragilidades nos controles nas classificações “alta” e “muito alta”,

o que gera bastante exposição aos referidos riscos. Essas instituições juntas geriram orçamento anual de mais de R\$ 216 bilhões.

24. Oitenta por cento das instituições com alto poder econômico e de regulação (extrato dos 30% maiores), pertencentes ao Orçamento-Geral da União - OGU, ainda estão em níveis iniciais de estabelecimento de gestão de riscos e controles internos.

25. Oitenta e seis por cento das instituições com alto poder econômico e de regulação (extrato dos 30% maiores) declararam que não passaram do estágio inicial de implantação de controles específicos para detecção de combate a fraude e corrupção.

26. Sessenta e nove por cento dos órgãos pesquisados com alto poder econômico (extrato dos 30% maiores), à exclusão das estatais, indicaram que se encontravam com seus programas de integridade em estágio inexpressivo de implantação.

27. Das 102 instituições com maiores poderes econômico e de regulação, 70% declararam que não estão implementadas medidas de monitoramento da gestão da ética.

28. Por sua vez, as auditorias internas das instituições com alto poder econômico e de regulação (extrato dos 30% maiores) executaram ações ainda tímidas voltadas à análise de riscos de fraude e corrupção.

29. É forçoso concluir, ainda, que as estatais de maior poder econômico (extrato dos 30% maiores) pouco avançaram no estabelecimento de modelo de dados abertos, de transparência e de accountability.

30. Outra constatação de grande relevo diz respeito à ausência de critérios mínimos e objetivos para indicação de dirigentes nas instituições federais, o que aumenta a exposição daquelas a casos de fraude e corrupção. Não há dúvidas de que assegurar comportamento ético e íntegro da alta Administração é fundamental na aplicação de controles para prevenir e mitigar ameaças de fraude e corrupção nas organizações. A promoção da liderança pelo exemplo e o engajamento da alta Administração em ações de promoção da ética e integridade são requisitos essenciais para coibir práticas que favoreçam a corrupção.

31. Neste sentido, necessário reconhecer que a Lei das Estatais avançou em controles na escolha dos seus administradores ao especificar critérios mínimos a serem observados em sua designação. Entre esses requisitos constam critérios objetivos de reputação ilibada e ausência de conflito de interesses. Entretanto, no âmbito das demais instituições do Poder Executivo Federal, nada foi estabelecido ainda.

32. Os maiores cargos da Administração Pública Federal, à exceção de ministro e secretário-executivo, passam pelo crivo da Casa Civil da Presidência da República. Para escrutinar as indicações que estão sob sua incumbência, aquele órgão implantou um sistema eletrônico denominado Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - SINC.

33. A auditoria apurou que, no período de agosto de 2017 e julho de 2018, a Casa Civil informou ter realizado 5.352 consultas à Agência Brasileira de Inteligência, que resultaram em 1.481 restrições, e 2.383 consultas ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, com 493 restrições verificadas (peça 109, p. 3 e 4).

34. Este trabalho realizou, ainda, estudo de casos em seis instituições públicas (Agência Nacional de Aviação Civil - Anac, Agência Nacional de Mineração - ANM, Banco do Brasil - BB, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, Ministério da Saúde - MS, Ministério do Trabalho - MTb e Casa Civil), onde se constataram fragilidades atinentes à efetiva gestão de riscos, promoção da ética profissional, implantação de programa de integridade e não condução pelas auditorias internas de ações específicas sobre riscos de fraude e corrupção, as quais estão descritas ao longo do relatório da unidade técnica.

35. Outro elemento importante deste trabalho foi o destaque de boas práticas que mereceram registro pela equipe de auditoria, para as quais deve ser dada publicidade, a saber:

- promoção de ética adotada na Anac, caracterizada pela realização de curso na modalidade a distância, para promover conduta ética, conscientizar seus servidores sobre o tema e ainda divulgar as condutas esperadas pelos profissionais;
- implantação do processo de Autoavaliação de Controles - AAC por parte da Auditoria Interna da Anac;
- estabelecimento de trilha ética obrigatória para ascensão profissional no âmbito do Banco do Brasil;
- coleta de comprometimento formal de acatamento do código de ética e observância dos normativos pertinentes, com periodicidade anual e sempre quando ocorrer alteração nos respectivos normativos, no âmbito do Banco do Brasil;
- avaliação das causas de ocorrências de irregularidades de modo a melhorar o gerenciamento de riscos e controles da instituição realizada pela Auditoria Interna do Banco do Brasil.

IV

36. Em face dos riscos e fragilidades constatados ao longo dos trabalhos de fiscalização, as propostas da unidade técnica, que contam com minha anuência, foram de comunicações sobre os riscos ao Comitê de Riscos, Governança e Desburocratização da Presidência da República e à própria Presidência da República, de modo a subsidiar a sua atuação. Em acréscimo à proposta da unidade especializada, os riscos levantados pela auditoria devem ser comunicados também ao coordenador da equipe de transição instituída pelo Presidente da República eleito, a que se refere a Lei 10.609/2002.
37. Também serão expedidas várias determinações e recomendações para as sete instituições visitadas *in loco*, de forma a mitigar as fragilidades. A divulgação das boas práticas verificadas para outras instituições públicas é mais um encaminhamento relevante.
38. Quanto ao estabelecimento de critérios mínimos de integridade e idoneidade para ocupação de cargos e funções na Administração Pública Federal, importa registrar que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão já encaminhou, para análise da Casa Civil, a Exposição de Motivos 75/2018, na qual sugere critérios específicos para ocupação de cargos, entre competências técnicas e de integridade. Assim, caberá a este Tribunal acompanhar em futuras fiscalizações a implantação de referida estratégia.
39. Nesse ponto, com o mais alto respeito à independência para o exercício do poder regulamentar pelo Executivo, não posso deixar de registrar o quão importante é adotar medidas para delimitar de forma objetiva as competências técnicas e as qualidades éticas indispensáveis à assunção e ao exercício de funções públicas.
40. Considerando, ainda, que o tema idoneidade para ocupação de cargos e funções na Administração Pública Federal é fundamental entre possíveis ações preventivas contra a corrupção, mostra-se razoável que o TCU realize auditoria no Sistema Integrado de Nomeações e Consultas para conhecer suas funcionalidades, auditabilidade do sistema, entre outros aspectos.
41. Como medidas internas a este Tribunal, a partir deste mapeamento de exposição a riscos de fraude e corrupção, é pertinente que o mapa respalde futuros planos de auditoria, seja atualizado periodicamente e divulgado na página do TCU na internet, assim como as boas práticas adotadas pelas unidades jurisdicionadas que impactaram a evolução dos parâmetros que sustentam o mapa.
42. Acrescento como proposta de encaminhamento determinação para que este Tribunal envie esforços no sentido de ampliar as análises deste trabalho no âmbito do Poder Executivo e, ainda, procedidas as adaptações metodológicas pertinentes, aos demais Poderes da República.
43. Permito-me registrar que combater a corrupção não é adotar soluções mágicas e distantes de nosso dia a dia. Precisamos estabelecer mecanismos nas organizações públicas que fortaleçam as estruturas de integridade e controle, evitem as ações deletérias e induzam atuação eficiente e ética.



Por fim, destaco a qualidade do trabalho realizado pela Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção e pelas demais unidades técnicas envolvidas e voto por que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de novembro de 2018.

ANA ARRAES
Relatora

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ao tempo em que cumprimento a Ministra Ana Arraes pelo trabalho apresentado – o que lhe é habitual –, manifesto minha genuína satisfação com as oportunidades que hão de surgir com as propostas apresentadas: diálogo; construção; direção; sinergia; empatia.

Em toda minha vida, sempre valorizei o diálogo na construção de soluções. E mesmo nessa implacável tarefa de julgar, existe espaço para a consensualidade. O presente trabalho, acredito, é prova disso.

Pelo que percebo da metodologia, não se trata de um mapeamento de riscos apontado acusatoriamente à administração, mas de uma contribuição quase pedagógica, de se mostrarem caminhos para o aperfeiçoamento institucional no enfrentamento da corrupção.

Sei também que não consiste, somente, num retrato “inocente” de uma realidade de riscos, porque tem o poder de transparecer a qualquer cidadão – e me refiro ao cidadão fiscal! – as eventuais “facilidades” institucionais a tornarem convidativa a corrupção.

Mas talvez seja justamente esse desnudamento de riscos a chave da porta para a consensualidade. Essa clarificação de desafios viabiliza um norte para os resultados. Nesse norte, procuraremos andar lado a lado também em parcerias preventivas – com o MPF, com a CGU, com a Polícia Federal; mas não esqueçamos dos gestores. Existe a oportunidade de construirmos juntos instituições mais sólidas e íntegras.

E assim, senhora Ministra, esse desafio não poderia estar em melhores mãos: sua integridade, sua experiência e sua trilha profissional a credenciam para liderar esse caminho.

Absolutamente de acordo com suas propostas, dou-lhe os merecidos parabéns pelo trabalho, assim como à equipe da Seccor, liderada pelo Auditor Rafael Jardim.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de novembro de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Redator

ACÓRDÃO Nº 2604/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.348/2018-2
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Casa Civil da Presidência da República, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Mineração, Banco do Brasil S/A, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção - Seccor.
8. Representação legal: Adriano Augusto de Souza (CPF 839.219.904-91) e Rodrigo Duarte Dourado (CPF 695.827.421-00).

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria operacional, coordenada pela Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção - Seccor, em conjunto com outras unidades deste Tribunal, para avaliar se os controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e a corrupção das instituições federais do Poder Executivo estão compatíveis com seus poderes econômico e de regulação.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. encaminhar cópia desta deliberação ao Comitê de Riscos, Governança e Desburocratização da Presidência da República em face das competências a ele instituídas por meio da Portaria PR/GSI 65/2018 e ao coordenador da equipe de transição instituída pelo Presidente da República eleito, a que se refere a Lei 10.609/2002, alertando-os para os potenciais riscos identificados a seguir, a partir do presente trabalho de fiscalização:

9.1.1. trinta e oito unidades com alto poder econômico possuem fragilidades nos controles nas classificações “alta” e “muito alta” de exposição ao risco de fraude e corrupção, unidades essas que controlam orçamento de mais de R\$ 216 bilhões, conforme descrito no capítulo C do relatório;

9.1.2. oitenta por cento das instituições com alto poder econômico e de regulação (extrato dos 30% maiores), pertencentes ao Orçamento-Geral da União - OGU, estão em níveis iniciais de estabelecimento de gestão de riscos e controles internos, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;

9.1.3. oitenta e seis por cento das instituições com alto poder econômico e de regulação (extrato dos 30% maiores) declararam que não passaram do estágio inicial de implantação de controles específicos para detecção de combate a fraude e corrupção, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;

9.1.4. sessenta e nove por cento dos órgãos pesquisados com alto poder econômico (extrato dos 30% maiores), à exclusão das estatais, indicaram que se encontram com seus programas de integridade em estágio inexpressivo de implantação, conforme descrito no capítulo F.1 do relatório;

9.1.5. das cento e duas instituições com maiores poderes econômico e de regulação, 70% declararam que não estão implementadas medidas de monitoramento da gestão da ética, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;

9.1.6. as auditorias internas das instituições com alto poder econômico e de regulação (extrato dos 30% maiores) não possuem ações sistemáticas, consolidadas e institucionalizadas voltadas à análise de riscos de fraude e corrupção, conforme descrito no capítulo E.1 do relatório;

9.1.7. as estatais de maior poder econômico (extrato dos 30% maiores) não apresentaram modelos institucionalizados amplos e consistentes de dados abertos, transparência e *accountability*, conforme descrito no capítulo H.1 do relatório;

9.1.8. ausência de critérios mínimos e objetivos para indicação de dirigentes nas instituições federais, com elevado risco potencial de exposição a casos de fraude e corrupção, conforme descrito no capítulo D do relatório;

9.1.9. no período entre agosto/2017 e julho/2018, foram verificadas 554 potenciais restrições em ocupantes de cargos ou funções comissionadas, que, embora exijam avaliação individual para conclusão definitiva acerca da irregularidade da situação, são riscos potenciais elevados porque há indicativos de servidores que ocupam cargos nas mesmas instituições que aplicaram as penas cadastradas e ainda de um ocupante de cargo DAS-4 com duas expulsões cadastradas no Cadastro de Expulsões da Administração Federal - Ceaf, oriundas de instituições diferentes, conforme descrito no capítulo D do relatório.

9.2. recomendar à Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade de estender a pesquisa realizada pela Casa Civil, por meio do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - SINC, para toda a Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, especialmente às pessoas indicadas para a alta Administração dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e também para cargos de natureza especial, em observância à integridade institucional e à proteção do interesse público;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

9.3.1. inclusão, além do critério de capacidade técnica, de critérios de integridade no normativo demandado pelo art. 5º da Lei 13.346/2016, a exemplo daqueles contidos no art. 17 da Lei 13.303/2016;

9.3.2. realização de consulta à Comissão de Ética da Presidência da República - CEP sobre a existência de sanções éticas para os indicados aos cargos sujeitos às análises do SINC, conforme previsto no art. 22 do Decreto 6.029/2007, bem como às bases de dados do Tribunal de Contas da União, especialmente para verificação dos casos da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.3.3. manutenção do cadastro de punições éticas a cargo da Secretaria-Executiva da CEP em plataforma tecnológica capaz de garantir a disponibilidade, a autenticidade e a integridade dessa informação, conforme estabelecido no art. 6º, inciso II, da Lei 12.527/2011;

9.3.4. observada em cada caso a necessidade de resguardar informações de caráter pessoal, adoção de medidas que confirmam transparência ao cadastro de punições éticas, com divulgação de informações de interesse público em relação a cada instituição, independentemente de solicitações, em observância ao controle social da Administração Pública, conforme insito no art. 3º, incisos II e V, da Lei 12.527/2011;

9.3.5. notificação à CEP da nomeação dos cargos elencados no art. 2º da Lei 12.813/2013, de modo a viabilizar a fiscalização da entrega das informações contidas no inciso I do art. 9º da mesma lei, sem prejuízo das obrigações previstas na Lei 8.730/1993;

9.3.6. elaboração de normativo específico para que as estatais encaminhem notificação à CEP acerca de suas nomeações nos cargos elencados no art. 2º da Lei 12.813/2013.

9.4. determinar às instituições a seguir relacionadas que apresentem planos de ação para sanear os problemas apontados, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, especificando, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação:

9.4.1. à Agência Nacional de Mineração - ANM:

9.4.1.1. inexistência de termo de compromisso de acatamento e observância das regras estabelecidas no código de ética e conduta por parte do corpo funcional da organização, a ser assinado

por ocasião da posse no cargo ou investidura em função pública, conforme estabelecido no art. 15 do Decreto 6.029/2007;

9.4.1.2. inexistência de acompanhamento e monitoramento das ações de promoção da ética, conforme previsto no art. 6º, inciso XI, do Regimento Interno da Comissão de Ética Setorial do então Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;

9.4.1.3. não estabelecimento de unidade de gestão da integridade, conforme determinado no art. 4º da Portaria-CGU 1.089, de 25/4/2018;

9.4.1.4. não implantação da gestão corporativa de riscos adequada à ANM, conforme disposto no art. 3º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016.

9.4.2. à Agência Nacional de Aviação Civil - Anac:

9.4.2.1. inexistência de acompanhamento e monitoramento das ações de gestão da ética, a serem definidas no programa de integridade da instituição, conforme previsto no art. 7º, alínea “d”, do Decreto 6.029/2007 e no art. 1º, inciso XXIV, da Resolução-Anac 431 de 6/6/2017;

9.4.2.2. não desenvolvimento do programa de integridade da Anac, conforme disposto no Decreto 9.203, de 22/11/2017, na Portaria-CGU 1.089, de 25/4/2018, e na Portaria-Anac 1.592/2018, de 22/5/2018.

9.4.3. ao Banco do Brasil:

9.4.3.1. ausência de divulgação das agendas de compromissos públicos dos cargos da alta Administração, em obediência ao art. 11 da Lei 12.813/2013 e conforme requisitos estipulados na Resolução-CEP 11/2017 da Comissão de Ética Pública.

9.4.4. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama:

9.4.4.1. inexistência de acompanhamento e monitoramento das ações de promoção da ética, conforme previsto no art. 7º, alínea “d”, do Decreto 6.029/2007;

9.4.4.2. não desenvolvimento do programa de integridade do Ibama, conforme disposto no Decreto 9.203, de 22/11/2017, na Portaria-CGU 1.089, de 25/4/2018, e na Portaria-Ibama 661, de 13/3/2018;

9.4.4.3. não implantação da gestão corporativa de riscos adequada ao Ibama, conforme disposto no art. 3 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016.

9.4.5. ao Ministério da Saúde:

9.4.5.1. não realização das ações de acompanhamento, monitoramento e de gestão da ética, previstas no art. 3º do Regimento Interno da Comissão de Ética do Ministério da Saúde;

9.4.5.2. inexistência do programa de integridade do ministério, estipulado no Decreto 9.203, de 22/11/2017, na Portaria-CGU 1.089, de 25/4/2018, e na Portaria-MS, 1.822, de 20/7/2017;

9.4.5.3. não implantação da gestão corporativa de riscos do ministério, preconizada na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01, de 10/5/2016, e na Portaria-MS 1.822, de 20/7/2017.

9.4.6. ao Ministério do Trabalho:

9.4.6.1. não divulgação plena das agendas de compromissos públicos dos cargos da alta Administração, em obediência ao art. 11 da Lei 12.813/2013 e conforme requisitos estipulados na Resolução-CEP 11/2017 da Comissão de Ética Pública;

9.4.6.2. não implantação da gestão corporativa de riscos do ministério, preconizada na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01, de 10/5/2016.

9.5. recomendar às instituições a seguir relacionadas que avaliem a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

9.5.1. à Agência Nacional de Mineração - ANM:

9.5.1.1. elaboração de código de ética próprio, subsidiado por mapeamento de riscos éticos que contemple, entre outros aspectos, condutas específicas a serem exigidas de seus servidores;

9.5.1.2. elaboração e execução de plano de ações de promoção da ética, com divulgação e conscientização do corpo funcional quanto às condutas esperadas, expressas no código de ética;

9.5.1.3. estabelecimento de controles e mecanismos que assegurem a qualidade das informações organizacionais prestadas, com definição de critérios, diretrizes e limites para abertura de dados e acesso à informação;

9.5.1.4. definição de critérios, diretrizes e limites para relacionamento com atores internos e externos à organização e avaliação da satisfação deles com as informações organizacionais prestadas;

9.5.1.5. revisão do regulamento da Auditoria Interna, de forma a atribuir competência à área para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle relativos ao risco de fraude e corrupção;

9.5.1.6. inclusão, no planejamento anual de atividades de auditoria, de ações das seguintes naturezas: avaliação, implantação ou melhoria do processo de gestão de riscos da organização, além de trabalhos cujos objetos sejam a governança organizacional, a avaliação dos controles internos dos elementos críticos para alcance dos objetivos organizacionais, a gestão da ética e da integridade e a avaliação dos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção;

9.5.1.7. estabelecer mecanismos institucionais para apontar casos de descumprimento da Súmula Vinculante 13 do STF, que veda nepotismo nos três poderes da União.

9.5.2. à Agência Nacional de Aviação Civil - Anac:

9.5.2.1. estabelecer mecanismos institucionais para apontar casos de descumprimento da Súmula Vinculante 13 do STF, que veda nepotismo nos três poderes da União;

9.5.2.2. elaboração de código de ética próprio, subsidiado por mapeamento de riscos éticos que contemple, entre outros aspectos, condutas específicas a serem exigidas de seus servidores;

9.5.2.3. implantação de sistemas para gerar automaticamente indicadores de situações de fraude e corrupção (*red flags*), bem como a promoção incidental, de forma ampla e sistemática, da detecção de atividades fraudulentas por meio de técnicas de análise de dados e outras ferramentas tecnológicas (*data mining, data matching e data analytics*), com base em prévia das circunstâncias possíveis de fraude e corrupção nas atividades desenvolvidas em todas as áreas da agência.

9.5.3. Ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama:

9.5.3.1. elaboração de código de ética próprio, subsidiado por mapeamento de riscos éticos que contemple, entre outros aspectos, condutas específicas a serem exigidas de seus servidores;

9.5.3.2. elaboração e execução de plano de ações de promoção da ética, com divulgação e conscientização do corpo funcional quanto às condutas esperadas, expressas no código de ética;

9.5.3.3. definição de critérios, diretrizes e limites para relacionamento com atores internos e externos à organização e avaliação da satisfação deles com as informações organizacionais prestadas;

9.5.3.4. elaboração de regulamento da Auditoria Interna, contemplando as boas práticas da área e observando os normativos pertinentes emitidos pela CGU;

9.5.3.5. inclusão, no planejamento anual de atividades de auditoria, de ações das seguintes naturezas: avaliação, implantação ou melhoria do processo de gestão de riscos da organização, além de trabalhos cujos objetos sejam a governança organizacional, a avaliação dos controles internos dos elementos críticos para alcance dos objetivos organizacionais, a gestão da ética e da integridade e a avaliação dos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção;

9.5.3.6. estabelecimento de mecanismos institucionais para apontar casos de descumprimento da Súmula Vinculante 13 do STF, que veda nepotismo nos três poderes da União;

9.5.3.7. implantação de sistemas para gerar automaticamente indicadores de situações de fraude e corrupção (*red flags*), bem como promover, incidentalmente, de forma ampla e sistemática, a detecção de atividades fraudulentas por meio de técnicas de análise de dados e outras ferramentas tecnológicas (*data mining, data matching e data analytics*).

9.5.4. ao Ministério da Saúde:

9.5.4.1. elaboração de código de ética próprio, subsidiado por mapeamento de riscos éticos que contemple, entre outros aspectos, condutas específicas a serem exigidas de seus servidores;

9.5.4.2. definição de critérios, diretrizes e limites para relacionamento com atores internos e externos à organização e avaliação da satisfação deles com as informações organizacionais prestadas, além da satisfação do cidadão que utiliza a Ouvidoria ou o Sistema de Informação ao Cidadão;

9.5.4.3. implantação de sistemas para gerar automaticamente indicadores de situações de fraude e corrupção (*red flags*), bem como promova, incidentalmente, de forma ampla e sistemática, a detecção de atividades fraudulentas por meio de técnicas de análise de dados e outras ferramentas tecnológicas (*data mining, data matching e data analytics*), de acordo com o seu levantamento de risco;

9.5.4.4. estabelecimento de mecanismos institucionais para apontar casos de descumprimento da Súmula Vinculante 13 do STF, que veda nepotismo nos três poderes da União.

9.5.5. ao Ministério do Trabalho:

9.5.5.1. fortalecimento institucional da Comissão de Ética por meio da formalização do seu regimento interno, contemplando a normatização de ações de acompanhamento, monitoramento e de gestão da ética;

9.5.5.2. revisão do código de ética próprio, a partir de mapeamento de riscos éticos a que o ministério está sujeito;

9.5.5.3. envolvimento de sua Comissão de Ética no desenvolvimento do Programa de Integridade do Ministério, instituído pela Portaria 328/2018, tendo em vista que tal programa tem, entre seus objetivos, promover a prevenção, a detecção e a correção da prática de desvios éticos, matéria pertinente à citada comissão;

9.5.5.4. definição de critérios, diretrizes e limites para relacionamento com atores internos e externos à organização e avaliação da satisfação deles com as informações organizacionais prestadas, além da satisfação do cidadão que acessa o Portal do ministério na internet;

9.5.5.5. estabelecimento de mecanismos institucionais para apontar casos de descumprimento da Súmula Vinculante 13 do STF, que veda nepotismo nos três poderes da União.

9.6. dar ciência à Comissão de Ética Pública - CEP da ocorrência de indícios de publicação insuficiente de agendas de autoridades do Ministério do Trabalho e do Banco do Brasil, verificados na presente auditoria, para providências cabíveis, nos termos do artigo 8º da Lei 12.813/2013;

9.7. dar ciência à Presidência da República, à Casa Civil e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União das seguintes boas práticas verificadas pela auditoria, para que avaliem a conveniência e a oportunidade de disseminá-las entre os órgãos do Poder Executivo Federal:

9.7.1. promoção de ética adotada na Anac, caracterizada pela realização de curso na modalidade a distância, para promover conduta ética e conscientizar seus servidores sobre o tema e ainda sobre as condutas por eles esperadas;

9.7.2. implantação do processo de Autoavaliação de Controles - AAC por parte da Auditoria Interna da Anac;

9.7.3. estabelecimento de trilha ética obrigatória para ascensão profissional no âmbito do Banco do Brasil;

9.7.4. coleta de comprometimento formal de acatamento do código de ética e observância dos normativos pertinentes, com periodicidade anual, e sempre quando ocorrer alteração nos respectivos normativos, no âmbito do Banco do Brasil; e,

9.7.5. boa prática na atuação da Auditoria Interna adotada no Banco do Brasil, por meio da avaliação das causas de ocorrências de irregularidades de modo a melhorar o gerenciamento de riscos e controles da instituição.

9.8. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que, no âmbito da fiscalização “Avaliação dos requisitos de qualificação para exercício de cargos e funções de livre provimento” (Proposta Planejar 1141), inclua a avaliação das funcionalidades do sistema SINC - Sistema Integrado de Nomeações e Consultas;

9.9. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que:

9.9.1. considere o quadro de risco ínsito nos capítulos C e E1 do relatório que conduziu a este acórdão, como subsídio à definição das futuras auditorias;

9.9.2. em conjunto com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação - STI, disponibilize esta deliberação, bem como a íntegra do relatório da unidade técnica e o mapa de exposição da Administração Pública Federal a fraude e a corrupção, na página do Tribunal na internet, com acesso público, de forma a permitir que cada órgão avalie o estágio em que se encontra nos diversos aspectos de maturidade de controles, de forma a implementar ações de melhorias;

9.9.3. realize atualização periódica do mapa de exposição da Administração Pública Federal a fraude e a corrupção veiculado na página do TCU na internet, com divulgação, ainda, das boas práticas adotadas pelas unidades jurisdicionadas que impactaram a evolução dos parâmetros que sustentam o mapa;

9.9.4. avalie a possibilidade de ampliar essa iniciativa no âmbito do Poder Executivo e, com as adaptações metodológicas pertinentes, aos demais poderes da República.

9.10. dar ciência desta deliberação e do relatório da unidade técnica:

9.10.1. ao Ministério Público Federal, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ao Ministério da Justiça e à Enccla - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro;

9.10.2. ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Presidente do Senado Federal, ao Presidente da Câmara dos Deputados, para ciência e eventual utilização das informações aqui apresentadas como subsídio ao aprimoramento de seus sistemas e procedimentos de promoção ética e controle e prevenção de fraude e corrupção;

9.11. determinar à Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção que monitore a implementação das determinações e recomendações deste acórdão;

9.12. recomendar ao coordenador da equipe de transição instituída pelo Presidente da República eleito, a que se refere a Lei 10.609/2002, que avalie a conveniência e oportunidade de adotar, de forma imediata, no que couber e for operacionalmente viável, os procedimentos e critérios apresentados no presente acórdão para a nomeação de agentes públicos para cargos de livre provimento, dispostos no item 9.3 desta deliberação, especialmente em seus subitens 9.3.1 e 9.3.2 (“9.3.1. inclusão, além do critério de capacidade técnica, de critérios de integridade no normativo demandado pelo art. 5º da Lei 13.346/2016, a exemplo daqueles contidos no art. 17 da Lei 13.303/2016; 9.3.2. realização de consulta à Comissão de Ética da Presidência da República - CEP sobre a existência de sanções éticas para os indicados aos cargos sujeitos às análises do SINC, conforme previsto no art. 22 do Decreto 6.029/2007;”);

9.13. determinar à Secretaria de Auditoria Interna (Seaud) que, com o auxílio da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), realize auditoria interna neste Tribunal com escopo semelhante ao adotado na ação de controle ora apreciada, com destaque para os seguintes objetivos:

9.13.1. avaliar os controles de prevenção e detecção de fraude e corrupção efetivamente aplicados neste Tribunal;

9.13.2. identificar fragilidades e boas práticas nos controles mencionados;

9.13.3. propor melhorias eventualmente necessárias, de forma a eliminar ou reduzir tais fragilidades e, ao mesmo tempo, disseminar as boas práticas constatadas.

10. Ata nº 45/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2604-45/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral